

Die Ansiedlung von Aufgaben in der Aufbauorganisation deutscher Landesministerialverwaltungen

Eine handlungstheoretische Erklärung von Organisationsentscheidungen
am Beispiel der Migrations- und Integrationspolitik

von Daniel Schamburek



University
of Bamberg
Press

28 Schriften aus der Fakultät Sozial- und Wirtschaftswissenschaften der Otto-Friedrich-Universität Bamberg

Schriften aus der Fakultät Sozial- und Wirtschaftswissenschaften der Otto-Friedrich-Universität Bamberg

Band 28



University
of Bamberg
Press

2016

Die Ansiedlung von Aufgaben in der Aufbauorganisation deutscher Landesministerialverwaltungen

Eine handlungstheoretische Erklärung von Organisationsentscheidungen am Beispiel der Migrations- und Integrationspolitik

von Daniel Schamburek

Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Informationen sind im Internet über <http://dnb.ddb.de/> abrufbar.

Diese Arbeit hat der Fakultät Sozial- und Wirtschaftswissenschaften der Otto-Friedrich-Universität Bamberg unter dem Titel „Die Ansiedlung von Aufgaben in der Aufbauorganisation deutscher Landesministerialverwaltungen. Eine handlungstheoretische Erklärung von Organisationsentscheidungen über aufbauorganisatorische Arrangements am Beispiel der Migrations- und Integrationspolitik“ als Dissertation vorgelegen.

1. Gutachter: Prof. Dr. Thomas Saalfeld

2. Gutachter: Prof. Dr. Richard Münch

Tag der mündlichen Prüfung: 06.10.2016

Die Arbeit wurde aus Bundesmitteln des Ministeriums für Bildung und Forschung von der Hanns-Seidel-Stiftung gefördert.

Dieses Werk ist als freie Onlineversion über den Hochschulschriften-Server (OPUS; <http://www.opus-bayern.de/uni-bamberg/>) der Universitätsbibliothek Bamberg erreichbar. Kopien und Ausdrücke dürfen nur zum privaten und sonstigen eigenen Gebrauch angefertigt werden.

Herstellung und Druck: docupoint, Magdeburg

Umschlaggestaltung: University of Bamberg Press, Anna Hitthaler

© University of Bamberg Press, Bamberg, 2016

<http://www.uni-bamberg.de/ubp/>

ISSN: 1867-6197

ISBN: 978-3-86309-454-6 (Druckausgabe)

eISBN: 978-3-86309-455-3 (Online-Ausgabe)

URN: urn:nbn:de:bvb:473-opus4-479218

Vorwort

Sehr geehrte Leserinnen und Leser,

die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2016 von der Fakultät Sozial- und Wirtschaftswissenschaften der Otto-Friedrich-Universität Bamberg als Dissertation angenommen. Ich danke allen, die mich bei der Erstellung dieser Doktorarbeit und in diesem Lebensabschnitt auf verschiedene Weise wohlwollend begleitet haben.

Die Arbeit wurde aus Bundesmitteln des Ministeriums für Bildung und Forschung von der Hanns-Seidel-Stiftung gefördert. Mein Dank gilt außerdem der BAGSS Bamberg für die Förderung im Rahmen der Exzellenz-Initiative der Deutschen Forschungsgesellschaft (DFG).

Ausdrücklich bedanke ich mich bei meinem Doktorvater Prof. Thomas Saalfeld, der mir unter Gewährung großer wissenschaftlicher Freiheiten mit Rat und Tat zur Seite stand und meinen Werdegang in dieser Zeit eng begleitete. Zudem war die theoretische und methodische Breite seines Lehrstuhls sehr lehrreich für mich. Ebenso danke ich den beiden weiteren Gutachtern, Herrn Prof. Münch und Frau Prof. Veit, die der Interdisziplinarität des Projekts zusätzlichen Ausdruck verliehen. Hervorheben möchte ich auch den vor einigen Jahren verstorbenen Prof. Derlien, der mich schon früh für verwaltungswissenschaftliche und insb. aufbau- und ablauforganisatorische Fragestellungen begeistern konnte.

Auch an meine ehemaligen Kolleginnen und Kollegen an der Uni Bamberg möchte ich ein herzliches Dankschön richten. Dies gilt für fachliche Diskussionen und wertvolle Anregungen, aber auch für das gute Arbeitsklima, das nicht selten Freundschaften hervorbrachte.

Ich denke hier unter anderem an die BAGSS-Geschäftsführerin Miriam Schneider oder den jederzeit hilfsbereiten und fachlich sehr versierten Prof. Simon Fink.

Besonders hervorheben möchte ich meinen besten Freund Daniel Odinius, an dessen Seite ich über 7 Jahre das Hauptstudium, die Lehr- und Forschungstätigkeit, die Freizeit und die Arbeit an der Dissertation gemeinsam bestritten habe. Zu nennen sind freilich noch viele weitere Freunde und Kollegen, wie Marco Meyer, Stefan Fränkel oder Leif Jacob u.v.m.

Ein Dank muss beispielsweise auch an die RealibilitätsCoderin Lisa Grimmeiß, an die Korrekturleserin Michaela Bauer, die zahlreichen Diskussionspartner und ausgewiesenen Fachleute im Wissenschaftsbetrieb, wie beispielsweise Prof. Döhler oder Prof. Blätte, sowie an das liebgewonnene Bamberg gehen.

Ein übergroßer Dank gilt auch meiner Familie und meiner Verlobten Kathrin Friedrich. Vor allem danke ich ihnen dafür, dass sie Verständnis für meine oft sehr zeitraubenden Arbeitsphasen aufbrachten und mich in vielerlei Hinsicht unterstützt haben. Ich widme diese Dissertationsschrift meiner Schwester, die parallel zu meiner Studien- und Promotionszeit auf ihre Weise Großes geleistet hat.

Ein letztes Dankeswort gilt den namhaften Interviewpartnern und zahlreichen Ansprechpartnern in Politik und Verwaltung. Nahezu überall bin ich auf Freundlichkeit, auf Ansprechpersonen, die dem Projekt höchst aufgeschlossen gegenüber standen, und auf eindrucksvoll erhellende Gesprächspartner gestoßen. Stellvertretend für die große Zahl an erkenntnisreichen Gesprächen in acht Bundesländern will ich vier Personen hervorheben. Den Einstieg in die wissenschaftliche Arbeit markierte mein erstes Interview mit dem damaligen Integrationsbeauftragten der Bayerischen Staatsregierung, Martin Neumeyer, der vor kurzem zum Landrat in seiner Heimat gewählt wurde. Das letzte Gespräch zur Datenerhebung führte ich mit dem ehemaligen Ausländerbeauftragten Baden-Württembergs, Andreas Knapp, der an meiner heutigen Wirkungsstätte im Sindelfinger Gemeinderat sitzt. Ein Dank geht auch zwei Gesprächspartner, die über das Interview hinaus meinem Projekt und mir zu einem großen Schub nach vorne verholfen haben: Dr. Andreas Wüst (Baden-Württemberg), für den ich im Ministerium für Integration beruflich tätig sein durfte und Dr. Hans-Achim Michna (Hessen), der mich am gesammelten Wissen im Rahmen seiner Dissertation teilhaben ließ.

Eines der zentralen Unterfangen dieser Dissertation war die Sammlung und Prüfung von Daten zum Projekt. Trotz der großen Zahl von Interviewpartnern wird es freilich kaum möglich sein, den Gegenstand in seiner Gänze ohne verbleibende Kleinstlücken zu erfassen. An dieser Stelle will ich jedoch einen Aufruf anbringen, die Daten weiter zu verdichten. Kommen Sie gerne auf mich zu, wenn Sie zur Präzisierung von Sachverhalten beitragen können.

Daniel Schamburek

Oktober 2016, Sindelfingen-Darmsheim

Zusammenfassung

Das Kernanliegen dieser Arbeit besteht darin, zu ergründen, wie Politikfelder in der Aufbaustruktur von Ministerialverwaltungen angesiedelt werden. Diesem Ziel folgend werden vier zentrale Erkenntnisbausteine gewonnen. Der erste Baustein ist deskriptiver Natur: Am Beispiel der Migrations- und Integrationspolitik wird gezeigt, dass sich die organisatorische Ansiedlung von Politikfeldern in Landesministerialverwaltungen über Zeit und Bundesländer hinweg stark unterscheidet. Dies zeigt die empirische Aufarbeitung von Aufbaustrukturen in insgesamt sechs Bundesländern (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen) über einen Zeitraum von 15 Jahren mittels einer detaillierten Formalstrukturanalyse.

Es drängt sich die Frage auf, wie sich die gefundene Varianz erklären lässt. Zur Beantwortung dieser Frage wird ein theoretisches Argument herausgearbeitet, welches den zweiten Erkenntnisbaustein darstellt. Das theoretische Argument stellt der Komplexität von Aufbauorganisationen einen Wirkmechanismus gegenüber, der mit wenigen Faktoren das Zustandekommen organisatorischer Arrangements erklären kann. Damit unterscheidet sich das Argument von herkömmlichen Erklärungsversuchen in diesem Bereich, die oft auf sehr umständliche Theoriemodelle setzen. Der Wirkmechanismus zeigt auf, dass die Ansiedlung von Politikfeldern in komplexen Aufbauorganisationen im Wesentlichen a) vom Interesse des Akteurs am Politikfeld, b) von der Zielrichtung, die vom jeweiligen Akteur verfolgt wird, und c) von den institutionellen Rahmenbedingungen, in denen die beteiligten Akteure handeln, abhängt. Einige Versäumnisse der Politikwissenschaft insbesondere bei der theoretischen Mikrofundierung von Salienz-basierten Konzepten in komplexen Auswahl-situationen machen es dabei notwendig, einige Modifikationen am bisherigen Forschungsstand vorzunehmen.

Der empirische Test bringt sodann die beiden verbleibenden Erkenntnisbausteine hervor. Zunächst fördert dieser Test Erkenntnisse zu politischen Positionen der maßgeblichen Akteure in sechs Bundesländern über einen Zeitraum von 15 Jahren zutage, die sich gut untereinander vergleichen lassen. Die Bestimmung von Akteurspositionen erfolgt dabei vorwiegend über primärdatenbasierte Textanalysen und die Auswertung zahlreicher Interviews. Zudem plausibilisiert der empirische Test das herausgearbeitete theoretische Argument und verdeutlicht den ‚Primat der Politik‘ bei der Ansiedlung politikfeldspezifischer Aufgaben in der Aufbaustruktur von Landesministerialverwaltungen.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abkürzungsverzeichnis	VIII
Abbildungsverzeichnis.....	XI
Kapitel 1: Einleitung.....	1
1.1 Relevanz des Forschungsgegenstands	1
1.2 Forschungslücke(n) und Argument.....	3
1.3 Empirische Vorgehensweise.....	6
1.4 Zentrale Erkenntnisse	8
1.4.1 Empirischer Erkenntnisgewinn	8
1.4.2 Theoretischer Erkenntnisgewinn	9
1.5 Untersuchungshergang	10
Kapitel 2: Forschungsgegenstand	13
2.1 Aufgaben und Aufbauorganisation	14
2.1.1 Aufgaben und Zuständigkeit	14
2.1.2 Aufbauorganisation	15
2.1.3 Beauftragte	21
2.1.4 Folgen von Aufgabenansiedlung	22
2.2 Typische Aufgabenbereiche und Organisationsstrukturen.....	24
2.2.1 Aufgabenbereiche	24
2.2.2 Typische Anordnungsarrangements und Kompatibilität von Aufgaben.....	25
2.2.3 Organisationsveränderungen.....	26
2.3 Migrations- und Integrationspolitik.....	27
2.3.1 Begriffe im Bereich ‚Migration und Integration‘	27
2.3.2 Politikfeld ‚Migration und Integration‘	31
Kapitel 3: Der Betrachtungsgegenstand	34
3.1 Empirische Eingrenzung	35
3.1.1 Deskriptiver Forschungsstand	35
3.1.2 Vorauswahl.....	38
3.2 Datengrundlage	41
3.2.1 Dokumente aus Aktenbeständen.....	41
3.2.2 Mündliche und schriftliche Befragung	43

3.2.3 Mosaik-Datensatz und weiteres Material zur Informationsverdichtung.....	45
3.3 Operationalisierung	46
3.3.1 Anforderungen an das Erhebungsdesign	47
3.3.2 Analysestrategie und methodischer Rahmen.....	47
3.3.3 Identifizierung und Vergleichbarkeit von Beobachtungen	51
3.3.4 Horizontale und vertikale Verortung	54
3.3.5 Beauftragte, Stab- und Spiegelorganisationseinheiten	64
3.3.6 Graphische und textliche Aufbereitung des Materials.....	65
3.4 Erhebung.....	69
3.4.1 Baden-Württemberg	69
3.4.2 Bayern.....	77
3.4.3 Hessen	83
3.4.4 Niedersachsen.....	89
3.4.5 Rheinland-Pfalz.....	95
3.4.6 Sachsen.....	101
3.4.7 Varianz und Muster.....	106
Kapitel 4: Theoretisches Argument und Hypothesen	113
4.1 Gang der Argumentation.....	113
4.2 Grundkonzeption	116
4.2.1 Forschungsstand.....	116
4.2.2 Verortung des theoretischen Arguments im Literaturbestand	118
4.2.3 Akteursbasierter Theorieansatz	118
4.3 Verhalten von Akteuren	120
4.3.1 Rationales Handeln in einer beschränkenden Umwelt.....	121
4.3.2 Zeit und Aufmerksamkeit.....	124
4.3.2.1 Unterschiedliche Aufmerksamkeit und Folgen	124
4.3.2.2 Normen als Ressourcensparer	124
4.3.2.3 Gewohnheit und Strategien	125
4.3.3 Interaktion als ressourcensparendes Instrument	127
4.3.3.1 Beschaffenheit und Interaktion von Akteuren	127
4.3.3.2 Arbeitsteilung als Interaktion	128
4.3.3.3 Delegation und Prinzipal-Agenten-Ansatz.....	129
4.3.4 Handlungstheoretische Erwartungen	130

4.4 Gemeinsame Randbedingungen in Delegationsketten	131
4.4.1 Nur zwei Optionen: Delegieren oder entscheiden	131
4.4.2 Akteure und deren Anordnung in einer Delegationskette	135
4.4.3 Wirkungen der Ketteneigenschaft	136
4.4.4 Entscheidungen über aufbauorganisatorische Arrangements	139
4.4.5 Modell	141
4.5 Sequenzspezifische Randbedingungen in Delegationssituationen	143
4.5.1 Sequenz 1	144
4.5.1.1 Randbedingungen	144
4.5.1.2 Akteursziele	145
4.5.2 Sequenz 2	147
4.5.2.1 Randbedingungen	147
4.5.2.2 Ressortzuschnitt	148
4.5.2.3 Ministerpräsidenten als Kettenglieder	149
4.5.3 Sequenz 3	150
4.5.4 Sequenz 4	151
4.6 Zusammenfassung	153
Kapitel 5: Testdesign und Operationalisierung	155
5.1 Fallauswahl	156
5.2 Methodik	159
5.2.1 Zusammenhang und Kausalität	159
5.2.2 Quantität und Qualität des Datenmaterials	160
5.2.3 Passgenauigkeit zwischen Konzepten und Indikatoren	161
5.2.4 Quantitative und qualitative Analyse	162
5.2.5 Methodischer Rahmen	162
5.3 Operationalisierung von Akteurszielen	163
5.3.1 Positionsbestimmung von Parteien	164
5.3.1.1 Messaufwand und Datenwahl bei Positionsdaten	164
5.3.1.2 Positionsbestimmung von Parteien über Wahlprogramme	168
Wahlprogramme als Datengrundlage	168
Identifizierung von Beobachtungen	170
Daten erster Ordnung	172
Daten zweiter Ordnung	172

Unsystematische Datenanalyse	188
Beitrag zur Positionsbestimmung von Parteien	189
5.3.1.3 Positionsbestimmung von Parteien mittels flankierender Datenquellen	190
5.3.2 Positionsbestimmung von Koalitionsaushandlungsgremien	191
5.3.3 Positionsbestimmung von Ministerpräsidenten und deren Stellvertretern	194
5.3.3.1 Redebeiträge und Medienberichterstattung	194
5.3.3.2 Regierungserklärungen	195
5.3.3.3 Befragungen und biographische Analyse	197
5.3.3.4 Einordnung der gewonnenen Daten	199
5.3.4 Positionsbestimmung von Ministern und weiteren Politikern	199
5.3.4.1 Befragungen	200
5.3.4.2 Flankierendes Datenmaterial	203
5.3.5 Positionsbestimmung von Spitzenbeamten	203
5.3.5.1 Kausalitätsprüfung	204
5.3.5.2 Zusammenhangsmessung	205
5.3.6 Aufbereitung und Präsentation der Daten	206
Kapitel 6: Auswertung	208
6.1 Baden-Württemberg	209
6.1.1 Fallgruppe Baden-Württemberg 1996-2001	209
6.1.1.1 Deskription der unabhängigen Variablen und Prozessanalyse	209
6.1.1.2 Datenkomprimierung und Erklärung mittels Modell	217
6.1.2 Fallgruppe Baden-Württemberg 2001-2006	218
6.1.2.1 Deskription der unabhängigen Variablen und Prozessanalyse	219
6.1.2.2 Datenkomprimierung und Erklärung mittels Modell	227
6.1.3 Fallgruppe Baden-Württemberg 2006-2011	228
6.1.3.1 Deskription der unabhängigen Variablen und Prozessanalyse	229
6.1.3.2 Datenkomprimierung und Erklärung mittels Modell	235
6.1.4 Fallgruppe Baden-Württemberg 2011-2013	236
6.1.4.1 Deskription der unabhängigen Variablen und Prozessanalyse	237
6.1.4.2 Datenkomprimierung und Erklärung mittels Modell	247
6.2 Bayern	250
6.2.1 Fallgruppe Bayern 1994-2008	250

6.2.1.1	Deskription der unabhängigen Variablen und Prozessanalyse	251
6.2.1.2	Datenkomprimierung und Erklärung mittels Modell	261
6.2.2	Fallgruppe Bayern 2008-2013	263
6.2.2.1	Deskription der unabhängigen Variablen und Prozessanalyse	263
6.2.2.2	Datenkomprimierung und Erklärung mittels Modell	275
6.2.3	Fallgruppe Bayern 2013	277
6.2.3.1	Deskription der unabhängigen Variablen und Prozessanalyse	278
6.2.3.2	Datenkomprimierung und Erklärung mittels Modell	282
6.3	Hessen	283
6.3.1	Fallgruppe Hessen 1995-1999	283
6.3.1.1	Deskription der unabhängigen Variablen und Prozessanalyse	284
6.3.1.2	Datenkomprimierung und Erklärung mittels Modell	292
6.3.2	Fallgruppe Hessen 1999-2003	294
6.3.2.1	Deskription der unabhängigen Variablen und Prozessanalyse	295
6.3.2.2	Datenkomprimierung und Erklärung mittels Modell	304
6.3.3	Fallgruppe Hessen 2003-2009	305
6.3.3.1	Deskription der unabhängigen Variablen und Prozessanalyse	306
6.3.3.2	Datenkomprimierung und Erklärung mittels Modell	310
6.3.4	Fallgruppe Hessen 2009-2013	311
6.3.4.1	Deskription der unabhängigen Variablen und Prozessanalyse	312
6.3.4.2	Datenkomprimierung und Erklärung mittels Modell	330
6.4	Niedersachsen	332
6.4.1	Fallgruppe Niedersachsen 1990-1994	332
6.4.1.1	Deskription der unabhängigen Variablen und Prozessanalyse	333
6.4.1.2	Datenkomprimierung und Erklärung mittels Modell	338
6.4.2	Fallgruppe Niedersachsen 1994-2003	339
6.4.2.1	Deskription der unabhängigen Variablen und Prozessanalyse	340
6.4.2.2	Datenkomprimierung und Erklärung mittels Modell	345
6.4.3	Fallgruppe Niedersachsen 2003-2013	346
6.4.3.1	Deskription der unabhängigen Variablen und Prozessanalyse	348
6.4.3.2	Datenkomprimierung und Erklärung mittels Modell	363
6.4.4	Fallgruppe Niedersachsen 2013	365
6.4.4.1	Deskription der unabhängigen Variablen und Prozessanalyse	366

6.4.4.2 Datenkomprimierung und Erklärung mittels Modell.....	386
6.5 Rheinland-Pfalz	388
6.5.1 Fallgruppe Rheinland-Pfalz 1991-1994	388
6.5.1.1 Deskription der unabhängigen Variablen und Prozessanalyse.....	389
6.5.1.2 Datenkomprimierung und Erklärung mittels Modell.....	393
6.5.2 Fallgruppe Rheinland-Pfalz 1994-2006	394
6.5.2.1 Deskription der unabhängigen Variablen und Prozessanalyse.....	395
6.5.2.2 Datenkomprimierung und Erklärung mittels Modell.....	406
6.5.3 Fallgruppe Rheinland-Pfalz 2006-2011	408
6.5.3.1 Deskription der unabhängigen Variablen und Prozessanalyse.....	408
6.5.3.2 Datenkomprimierung und Erklärung mittels Modell.....	418
6.5.4 Fallgruppe Rheinland-Pfalz 2011-2013	419
6.4.4.1 Deskription der unabhängigen Variablen und Prozessanalyse.....	420
6.5.4.2 Datenkomprimierung und Erklärung mittels Modell.....	434
6.6 Sachsen	436
6.6.1 Fallgruppe Sachsen 1990-2002	436
6.6.1.1 Deskription der unabhängigen Variablen und Prozessanalyse.....	437
6.6.1.2 Datenkomprimierung und Erklärung mittels Modell.....	441
6.6.2 Fallgruppe Sachsen 2002-2004	442
6.6.3 Fallgruppe Sachsen 2004-2009	445
6.6.3.1 Deskription der unabhängigen Variablen und Prozessanalyse.....	445
6.6.3.2 Datenkomprimierung und Erklärung mittels Modell.....	450
6.6.4 Fallgruppe Sachsen 2009-2013	452
6.6.4.1. Deskription der unabhängigen Variablen und Prozessanalyse.....	452
6.6.4.2 Datenkomprimierung und Erklärung mittels Modell.....	458
6.6.5 Exkurs	460
6.7 Testergebnisse	462
Kapitel 7: Schluss	466
7.1 Erkenntnisse im Überblick.....	466
7.2 Ausblick.....	470
Quellenverzeichnis	473
Literaturverzeichnis	475
Anhang 1	520

Anhang 2.....	523
Anhang 3.....	527

Abkürzungsverzeichnis

A	Kürzel für ‚Aufmerksamkeit des Agenten‘
Abt.	Abteilung
AFG	Ministerium für Arbeit, Familie und Gesundheit
AGAH	Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Hessen
AGARP	Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Rheinland-Pfalz
AMD	Advanced Micro Devices – IT-Unternehmen
ArgFlü	Arbeitsgemeinschaft Flüchtlinge
AS	Arbeit und Soziales
ASFF	Arbeit, Soziales, Familie und Frauen
ASFFG	Arbeit, Soziales, Familie, Frauen und Gesundheit
ASG	Arbeit, Soziales und Gesundheit
BEF	Büro für EinwanderInnen und Flüchtlinge
BFJ	Bildung, Frauen und Jugend
BSE	Bovine Spongiforme Enzephalopathie – Rinderwahnsinn
BW	Baden-Württemberg (Länderkürzel)
BWJK	Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur
BY	Bayern (Länderkürzel)
CDU	Christlich-Demokratische Union Deutschlands
CMP	Comparative Manifesto Project
CSU	Christlich-Soziale Union Bayern
D	Kürzel für ‚Delegation‘
Del. Bez.	Delegationsbeziehung
DVPW	Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft
Erk.	Kürzel für ‚Erkenntnisbaustein‘
ESRC	Economic and Social Research Council
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
F.D.P / DVP	Freie Demokratische Partei Baden-Württemberg / Deutsche Volkspartei
FAS	Frauen, Arbeit und Sozialordnung (siehe auch HMFAS)
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei Deutschlands
FH	Führungshilfe
Fn	Fußnote
GRU	Grüne (Parteienkürzel)
Grüne	Bündnis’90 / Die Grünen
GTA	Gesamtanteil
GVPl	Geschäftsverteilungsplan
H	Kürzel für ‚Hypothese‘
HAZ	Hannoversche Allgemeine

HE	Hessen (Länderkürzel)
HMAFG	Hessisches Ministerium für Arbeit, Familie und Gesundheit (siehe auch AFG)
HMFAS	Hessisches Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung (siehe auch FAS)
HMJFG	Hessisches Ministerium für Jugend, Familie und Gesundheit (siehe auch JFG)
HMSI	Hessisches Ministerium für Soziales und Integration
HMUEJFG	Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Jugend, Frauen und Gesundheit (siehe auch UEJFG)
HNA	Hessische Niedersächsische Allgemeine
HPF	Hauptpolitikfeld
IFKJF	Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen
IM	Innenministerium
IMIS	Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien
InLaFoNa	Innen, Landwirtschaft, Frosten und Naturschutz
JFG	Jugend, Familie und Gesundheit (siehe auch HMJFG)
Juso	Arbeitsgemeinschaft der Jungsozialistinnen und Jungsozialisten in der SPD
KMN	Kooperative Migrationsarbeit Niedersachsen
Koa	Koalitionsvereinbarung
L	Kürzel für ‚linienorganisiert‘
LAKI	Landesarbeitskreis Integration
LV	Landesverband
MASGFF	Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen Rheinland-Pfalz
MAXQDA	Software zur qualitativen Datenanalyse
MfS	Ministerium für Staatssicherheit
MP	Ministerpräsident
MSGG	Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung
MUT	Migration und Teilhabe
MWAV	Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr Sachsen
NI	Niedersachsen (Länderkürzel)
NMIS	Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport
NPD	National-Demokratische Partei Deutschlands
NRW	Nordrhein-Westfalen
NS	Nationalsozialismus
NTV	n-tv Nachrichtensender GmbH
NW	Nordrhein-Westfalen (Länderkürzel)
O-W-Faktor	Ost-West-Faktor
P	Kürzel für ‚Aufmerksamkeit des Prinzipals‘
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus

PDS/WASG	Partei des Demokratischen Sozialismus / Wahlalternative Arbeit & soziale Gerechtigkeit
PRO	Partei Rechtsstaatliche Offensive
Q	Kürzel für ‚Quelle‘ (Datenquelle, die im Rahmen des Dissertationsprojekts generiert wurde, siehe dazu Quellenverzeichnis)
QCA	Qualitative Comparative Analysis
R	Richtungsgleichheit
RC	Rational-Choice
RP	Rheinland-Pfalz (Länderkürzel)
RREEMM	Resourceful Restricted Evaluating Expecting Maximizing Man
S	Sequenz (Kürzel)
SAGD	Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demographie
Seq.	Sequenzen (Abkürzung)
SFFG	Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit
SFFGI	Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration
SM	Sozialministerium
SN	Sachsen (Länderkürzel)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
St/So	stabs- oder sonderorganisiert
Staaka	Staatskanzlei
StMAS	Staatsministerium für Arbeit und Soziales
StPO	Strafprozessordnung
SWR	Südwestdeutscher Rundfunk
T	Zeitpunkt
TAZ	Die Tageszeitung
TH	Thüringen (Länderkürzel)
TRT	Türkische Rundfunk- und Fernsehanstalt
UEJFG	Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit (siehe auch HMUEJFG)
US	United States
Z-Abteilung	Zentral-Abteilung

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1.1: Graphik zur Veranschaulichung der wesentlichen Schritte dieser Arbeit	10
Abbildung 1.2: Graphik zur Veranschaulichung der Kapitelstruktur	12
Abbildung 2.1: Beispielorganigramm eines Ministeriums für Gesundheit, Integration und Sport	17
Abbildung 2.2: Übersichtsgraphik zu den drei Hauptmerkmalen von Aufgaben und Strukturen.....	23
Abbildung 3.1: Bundesländer nach Einwohnerzahl	40
Abbildung 3.2: Beispielgraphik zur Veranschaulichung der Messung horizontaler Verortung von Aufgaben	56
Abbildung 3.3: Relevante Politikfelder für deutsche Bundesländer	57
Abbildung 3.4: Organigramm des Beispielministeriums A zur Veranschaulichung der Schwächen des absoluten Vergleichs von Aufgabenbündeln.....	59
Abbildung 3.5: Organigramm des Beispielministeriums B zur Veranschaulichung der Schwächen des absoluten Vergleichs von Aufgabenbündeln.....	60
Abbildung 3.6: Graphik zur Beispielberechnung des vertikalen Stellenwerts der Beobachtung ‚Referat IV B 4‘	62
Abbildung 3.7: Graphik zur Beispielberechnung des vertikalen Stellenwerts der Beobachtung ‚Referat II 2‘	63
Abbildung 3.8: Datenmatrix zu den wichtigsten Indikatoren der Auswertung des Forschungsgegenstands nach verschiedenen Zeitpunkten in einem Bundesland.....	68
Abbildung 3.9: Datenblatt zur Auswertung des Forschungsgegenstands entlang ausgewählter Zeitpunkte in Baden-Württemberg	76
Abbildung 3.10: Datenblatt zur Auswertung des Forschungsgegenstands entlang ausgewählter Zeitpunkte in Bayern.....	82
Abbildung 3.11: Datenblatt zur Auswertung des Forschungsgegenstands entlang ausgewählter Zeitpunkte in Hessen.....	88
Abbildung 3.12: Datenblatt zur Auswertung des Forschungsgegenstands entlang ausgewählter Zeitpunkte in Niedersachsen	94
Abbildung 3.13: Datenblatt zur Auswertung des Forschungsgegenstands entlang ausgewählter Zeitpunkte in Rheinland-Pfalz.....	100
Abbildung 3.14: Datenblatt zur Auswertung des Forschungsgegenstands entlang ausgewählter Zeitpunkte in Sachsen.....	105
Abbildung 3.15: Graphik zur Darstellung der bundeslandspezifischen Varianz beim vertikalen Stellenwert der Migrations- und Integrationspolitik im Aufbau von Ministerialverwaltungen	107
Abbildung 3.16: Graphik zur Darstellung der zeitspezifischen Varianz hinsichtlich der Konzentration migrations- und integrationspolitischer Aufgaben.....	108
Abbildung 3.17: Graphik zur Darstellung der zeitspezifischen Varianz bei der Streuung migrations- und integrationspolitischer Aufgaben.....	108
Abbildung 3.18: Graphik zur Darstellung der zeitspezifischen Varianz beim vertikalen Stellenwert der Migrations- und Integrationspolitik im Aufbau von Ministerialverwaltungen	109

Abbildung 3.19-1: Abbild des Beauftragtenwesens im Politikfeld ‚Migrations- und Integrationspolitik‘ in den Aufbauorganisationen des Betrachtungsgegenstands Teil I	110
Abbildung 3.19-2: Abbild des Beauftragtenwesens im Politikfeld ‚Migrations- und Integrationspolitik‘ in den Aufbauorganisationen des Betrachtungsgegenstands Teil II.....	111
Abbildung 4.1: QCA-Darstellung notwendiger und hinreichender Bedingung für das Zustandekommen von Delegation mit vereinfachend dichotomen Ausprägungen.....	134
Abbildung 4.2: Outcome-fokussierte Darstellung der Entscheidungsgrundlage des Prinzipals über Delegation oder Nicht-Delegation mit vereinfachend dichotomen Ausprägungen	134
Abbildung 4.3: Gesamtübersicht aller Teilhypothesen des theoretischen Modells	142
Abbildung 4.4: Graphische Darstellung der sequenziellen Abfolge von Delegationssituationen zwischen den fünf Akteurstypen	143
Abbildung 4.5: Zentrale Randbindungen in Sequenz I.....	145
Abbildung 4.6: Zentrale Randbindungen in Sequenz II	148
Abbildung 4.7: Zentrale Randbindungen in Sequenz III.....	151
Abbildung 4.8: Zentrale Randbindungen in Sequenz IV	153
Abbildung 5.1: Querliegende Politikfeldkategorien für die horizontale Zuordnung migrations- und integrationspolitischer Beobachtungen im Text	176
Abbildung 5.2: Beispielcodierung zur horizontalen Zuordnung einer migrations- und integrationspolitischen Beobachtung zur Jugendpolitik	178
Abbildung 5.3: Beispielcodierung zur horizontalen Zuordnung einer migrations- und integrationspolitischen Beobachtung zur Bildungspolitik	178
Abbildung 5.4: Abweichungsquoten zwischen Coder I und II bei der Codierung betrachteter Parteiprogramme.....	182
Abbildung 5.5: Beispiel für einen Programmtext mit zwei Gliederungsebenen	184
Abbildung 5.6: Ausschnitt der tabellarischen Darstellung von Beobachtungen nach querliegendem Politikfeld und Beobachtungsgröße am Beispiel rheinland-pfälzischer Programmtexte aus dem Jahr 1991	187
Abbildung 5.7: Ausschnitt der tabellarischen Darstellung von Beobachtungen nach querliegendem Politikfeld und Beobachtungsgröße am Beispiel rheinland-pfälzischer und thüringischer Programmtexte	187
Abbildung 5.8: Datenblatt zur Gesamtübersicht der Indikatoren aus der Programmtextanalyse der Parteien je Bundesland, Jahr und Regierungskonstellation	188
Abbildung 5.9: Datenblatt zur Gesamtübersicht der Indikatoren aus der Programmtextanalyse der Koalitionspartner und des Koalitionsaushandlungsgremiums	192
Abbildung 5.10: Systematische Kriterien zur Zielabschätzung von Einzelakteuren....	198
Abbildung 6.1.1: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung in den Programmtexten von CDU, FDP/DVP und des Koalitionsaushandlungsgremiums (Koa) in Baden-Württemberg 1996.....	211

Abbildung 6.1.2: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen der Fallgruppe Baden-Württemberg 1996-2001	218
Abbildung 6.1.3: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung in den Programmtexten von CDU, FDP/DVP und des Koalitionsaushandlungsgremiums (Koa) in Baden-Württemberg 2001.....	221
Abbildung 6.1.4: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen der Fallgruppe Baden-Württemberg 2001-2006	228
Abbildung 6.1.5: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung in den Programmtexten von CDU, FDP/DVP und des Koalitionsaushandlungsgremiums (Koa) in Baden-Württemberg 2006.....	230
Abbildung 6.1.6: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen der Fallgruppe Baden-Württemberg 2006-2011	236
Abbildung 6.1.7: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung in den Programmtexten von Grünen und SPD sowie des Koalitionsaushandlungsgremiums (Koa) in Baden-Württemberg 2011.....	239
Abbildung 6.1.8: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen der Fallgruppe Baden-Württemberg 2011-2013	250
Abbildung 6.2.1: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung des CSU-Programmtexts in Bayern 1994	253
Abbildung 6.2.2: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung des CSU-Programmtexts in Bayern 1998	253
Abbildung 6.2.3: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung des CSU-Programmtexts in Bayern 2003	253
Abbildung 6.2.4: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen der Fallgruppe Bayern 1994-2008	262
Abbildung 6.2.5: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung in den Programmtexten von CSU und FDP sowie des Koalitionsaushandlungsgremiums (Koa) in Bayern 2008	266
Abbildung 6.2.6: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen der Fallgruppe Bayern 2008-2013	277
Abbildung 6.2.7: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung im Programmtext der CSU in Bayern 2013	279
Abbildung 6.2.8: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen der Fallgruppe Bayern 2013.....	283
Abbildung 6.3.1: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung in den Programmtexten von Grünen und SPD sowie des Koalitionsaushandlungsgremiums (Koa) in Hessen 1995	286
Abbildung 6.3.2: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen der Fallgruppe Hessen 1995-1999	294
Abbildung 6.3.3: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung in den Programmtexten von CDU und FDP sowie des Koalitionsaushandlungsgremiums (Koa) in Hessen 1999	297
Abbildung 6.3.4: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen der Fallgruppe Hessen 1999-2003	305

Abbildung 6.3.5: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung im Wahlprogramm und im Regierungsprogramm der alleinregierenden CDU in Hessen 2003 ...	307
Abbildung 6.3.6: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen der Fallgruppe Hessen 2003-2009	311
Abbildung 6.3.7: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung in den Programmtexten der CDU jeweils 2008 und 2009, der FDP für beide Wahlkämpfe sowie des Koalitionsaushandlungsgremiums (Koa) in Hessen 2008/2009	315
Abbildung 6.3.8: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen der Fallgruppe Hessen 2009-2013	331
Abbildung 6.4.1: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung in den Programmtexten von SPD und Grünen sowie des Koalitionsaushandlungsgremiums (Koa) in Niedersachsen 1990	334
Abbildung 6.4.2: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen der Fallgruppe Niedersachsen 1990-1994	339
Abbildung 6.4.3: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung des Programmtexts der alleinregierenden SPD in Niedersachsen 1998	341
Abbildung 6.4.4: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung im Programmtext der alleinregierenden SPD in Niedersachsen 1998	342
Abbildung 6.4.5: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen der Fallgruppe Niedersachsen 1994-2003	346
Abbildung 6.4.6: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung in den Programmtexten CDU und FDP sowie des Koalitionsaushandlungsgremiums (Koa) in Niedersachsen 2003	351
Abbildung 6.4.7: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung in den Programmtexten von CDU und FDP sowie des Koalitionsaushandlungsgremiums (Koa) in Niedersachsen 2008	351
Abbildung 6.4.8: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen der Fallgruppe Niedersachsen 2003-2013	365
Abbildung 6.4.9: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung in den Programmtexten von SPD und Grünen sowie des Koalitionsaushandlungsgremiums (Koa) in Niedersachsen 2013	368
Abbildung 6.4.10: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen der Fallgruppe Niedersachsen 2013	387
Abbildung 6.5.1: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung in den Programmtexten von SPD und FDP sowie des Koalitionsaushandlungsgremiums (Koa) in Rheinland-Pfalz 1991	390
Abbildung 6.5.2: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen der Fallgruppe Rheinland-Pfalz 1991-1994	394
Abbildung 6.5.3: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung in den Programmtexten von SPD und FDP sowie des Koalitionsaushandlungsgremiums (Koa) in Rheinland-Pfalz 1996	396
Abbildung 6.5.4: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung in den Programmtexten von SPD und FDP sowie des Koalitionsaushandlungsgremiums (Koa) in Rheinland-Pfalz 2001	399

Abbildung 6.5.4: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen der Fallgruppe Rheinland-Pfalz 1994-2006	407
Abbildung 6.5.5: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung im Programmtext der in Rheinland-Pfalz 2006.....	409
Abbildung 6.5.6: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen der Fallgruppe Rheinland-Pfalz 2006-2011	419
Abbildung 6.5.7: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung in den Programmtexten von SPD und Grünen sowie in der Koalitionsvereinbarung (koa) in Rheinland-Pfalz 2011.....	424
Abbildung 6.5.8: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen der Fallgruppe Rheinland-Pfalz 2011-2013	435
Abbildung 6.6.1: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung im Programmtext der alleinregierenden CDU in Sachsen 1990.....	438
Abbildung 6.6.2: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung im Programmtext der alleinregierenden CDU in Sachsen 1994.....	438
Abbildung 6.6.3: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung im Programmtext der alleinregierenden CDU in Sachsen 1999.....	439
Abbildung 6.6.4: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen der Fallgruppe Sachsen 1990-2002	442
Abbildung 6.6.5: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen der Fallgruppe Sachsen 2002-2004	444
Abbildung 6.6.6: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung in den Programmtexten von CDU und SPD sowie des Koalitionsaushandlungsgremiums (Koa) in Sachsen 2004.....	446
Abbildung 6.6.7: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen der Fallgruppe Sachsen 2004-2009	451
Abbildung 6.6.8: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung in den Programmtexten von CDU und FDP sowie des Koalitionsaushandlungsgremiums (Koa) in Sachsen 2009.....	454
Abbildung 6.6.9: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen der Fallgruppe Sachsen 2009-2013 ohne Berücksichtigung des Ost-West-Faktors.....	459
Abbildung 6.6.10: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen der Fallgruppe Sachsen 2009-2013' mit Berücksichtigung des Ost-West-Faktors	460
Abbildung 6.7: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen aller Fallgruppen	463

Kapitel 1: Einleitung

Mehr als 35 Jahre ist es nun her, dass sich die deutsche Politik- und Verwaltungswissenschaft weitgehend von Fragestellungen abkehrte, die sich mit der Aufbauorganisation von Ministerialverwaltungen beschäftigten. Auslöser für die Hinwendung zu anderen Feldern dieses Bereichs – wie beispielsweise der Implementationsforschung – war damals die Enttäuschung einiger maßgeblicher Wissenschaftler darüber, dass sich weitreichende Steuerungsmöglichkeiten, die man sich im Rahmen einer sehr ambitionierten Planungseuphorie in den 70ern erhoffte, nicht eintraten (Jann et al. 2005: 4f, Scharpf 1982: 90-92). Anders als damals, als noch normative und prognostizierende Ziele zur aktiven Politik (z.B. Scharpf 1974) das Denken der Forscher prägten, stehen heute verstehende und vornehmlich erklärende Ansätze im Vordergrund. Im Lichte dieses neuen Paradigmas erscheint die Forschung über und zu Ministerialverwaltungen wieder lohnenswert – nicht nur in Anbetracht des theoretischen, sondern auch des empirischen Nachholbedarfs, der über die Jahre und Jahrzehnte entstanden ist.

Zu Beginn des Einleitungskapitels wird zunächst die Relevanzfrage erörtert: Warum sollte man diesem Forschungsinteresse nachgehen? Es folgen Ausführungen dazu, in welche Forschungslücke(n) diese Arbeit stoßen soll. Daraufhin schließt sich ein Textabschnitt zur Vorgehensweise an. Danach werden kurz die zentralen Erkenntnisse dieser Arbeit dargestellt. Anschließend wird auf den Untersuchungshergang, der zu diesen Erkenntnissen geführt hat, eingegangen.

1.1 Relevanz des Forschungsgegenstands

Organization matters (vgl. Scharpf 1976). Akteure, die sich im unmittelbaren Umfeld von Ministerialverwaltungen befinden, äußern sich deshalb auch im Rahmen wissenschaftlicher Publikationen immer wieder zu Themen der ministeriellen Aufbauorganisation. Der langjährige Kanzleramtsbeamte Volker Busse (u.a. 1988, 1999 oder 2006) geht dabei beispielsweise darauf ein, welche Steuerungsabsichten hinter bestimmten Umbaumaßnahmen der Aufbauorganisation standen und wie veränderte Strukturen die Politikgestaltung verändern. Ein weiteres Beispiel: Der Ministerialbeamte und Vertraute des ehemaligen Bundeskanzlers Helmut Schmidt, Michael Bürsch, prangerte im Rahmen einer Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung (1998) an, dass die organisatorischen Arrangements der Ministerialverwaltung nicht mehr zu denjenigen gesamtgesellschaftlichen Herausforderungen passen würde, denen sich der Behördenapparat stellen müsse. Die Haupterkenntnis dabei ist jeweils, dass die Ausarbeitung, Diskussion, Festlegung und Umsetzung von Politikinhalten, also von sogenannten *policies*, maßgeblich von der Ausgestaltung der politischen Organisationsstrukturen, der sogenannten *polity*, abhängt. Dadurch wird Organisationspolitik, also eine *policy*, die *polity* zum Gegenstand hat, wichtig.

Dabei sorgen sich nicht nur täglich Involvierte wie Exekutivpolitiker oder Spitzenbeamte um die Organisationsstrukturen von Ministerialverwaltungen. Dass aufbauorganisatorische Arrangements unmittelbare Wirkung für die Bevölkerung entfalten können, zeigen zwei Beispiele aus der Migrations- und Integrationspolitik. Das erste Beispiel (vgl. Spiegel 2013, Neues Deutschland 2013) bezieht sich auf die Bundespolitik. Der Rat für Migration reichte im Vorfeld der Koalitionsverhandlungen von 2013 eine Petition zur Zuständigkeitsneuordnung der Migrations- und Integrationspolitik ein. Die Petenten prangerten dort Missstände im Politikfeld an. Die Ursache für jene Missstände sahen sie in der mangelhaften Aufbaustruktur. Deshalb forderten sie *erstens* eine stärkere Konzentration von Aufgaben des Politikfelds an einem zentralen Ort in der Ministerialverwaltung, *zweitens* die Aufwertung des Bereichs in der Struktur sowie *drittens* die Verschiebung von Kompetenzen vom Innenressort ins Arbeitsministerium. Auch das zweite Beispiel zeigt, dass Politikproduktion vom organisatorischen Arrangement in Ministerialverwaltungen beeinflusst wird. Dieses Mal dient dazu ein Vorkommnis auf Landesebene (vgl. Stürzenhofecker 2014, Heiser 2014). Im Bundesland Berlin hatten sich Flüchtlinge auf dem Oranienplatz und der Gerhart-Hauptmann-Schule verschanzt, um ihren bleiberechtlichen Forderungen Nachdruck zu verleihen. Schließlich kam eine Einigung zwischen der Integrationssenatorin Dilek Kolat und den Flüchtlingen zustande. Nur war nicht Kolat (SPD), sondern der restriktiver positionierte Innensenator Frank Henkel (CDU) für diesen Bereich der Migrations- und Integrationspolitik zuständig. Er wiederum erkannte die Einigung zwischen den Flüchtlingen und seiner Senatskollegin mangels Zuständigkeit nicht an. Die „falsche“ (Heiser 2014) Senatorin hatte ihre Unterschrift unter das Einigungspapier gesetzt. Auch hier zeigt sich, wie aufbauorganisatorische Arrangements weitreichende Wirkungen entfalten können.

Mittlerweile hat deshalb eine neue Generation von Wissenschaftlern das Forschungsfeld wiederentdeckt. Dass man sich seit kurzem wieder in zunehmendem Maße für verschiedene Aspekte des Felds interessiert, zeigen aktuelle Beiträge und Projekte einiger Forscher (Sieberer 2015, Saalfeld und Schamburek 2014, Fleischer und Seyfried 2015, Schamburek 2013, Reichersdorfer 2011, Czerwick 2010 oder Blätte 2010 und 2011). Die vorliegende Untersuchung soll einen wichtigen Beitrag zur Deckung des Forschungsbedarfs leisten, indem sie sich der Lücke auf dem Gebiet ministerieller Aufbauorganisationen annimmt. *Einerseits* kann dies in Anbetracht des Umfangs jener Lücke nur ein erster Schritt zur Behebung des Defizits sein. Gleichsam ist dieser Schritt *andererseits* ein wichtiger, weil er sich detailliert und in der Tiefe mit dem „wenig zufrieden stellenden“ (Czerwick 2010: 375) Forschungsgegenstand auseinandersetzt sowie im Zuge dessen eine große Zahl von Fällen abdeckt.

Im Fokus der Betrachtung steht dabei die Migrations- und Integrationspolitik. Jenes Politikfeld hat sich schon in jüngster Vergangenheit hinsichtlich seiner Ansiedlung in der Aufbauorganisation verschiedener Ministerialverwaltungen besonders beweglich gezeigt. Ein erster Blick auf die Formalstruktur verschiedener Ministerialverwaltungen bestätigt in der Tat: Über die vergangenen Jahre hinweg sind immer wieder weitrei-

chende Veränderungen hinsichtlich der Ansiedlung migrations- und integrationspolitischer Aufgaben in der Aufbaustruktur von Ministerialverwaltungen im Gange gewesen. Und immer wieder hatte diese Ansiedlung Auswirkung auf Politikinhalte. Unzweifelhaft hat das Politikfeld in den letzten Jahren für die Politikgestaltung der Bundesrepublik Deutschland zunehmend an Bedeutung gewonnen. Aber auch ungeachtet dessen ist ‚Migration und Integration‘ im Hinblick auf historische Wanderungsbewegungen ohnehin ein ständiger Begleiter im geschichtlichen Zeitverlauf und damit ein dauerhaft relevanter Forschungsgegenstand.

1.2 Forschungslücke(n) und Argument

Die Forschung der 1970er und 1980er Jahre konzentrierte sich vor allem auf verschiedene Aspekte der Grundstruktur von deutschen Ministerialverwaltungen. Hierzu existiert ein breiter Literaturbestand (Schmid und Treiber 1975, Ellwein 1976: 129, Wagener 1979, Wagener und Rückwandt 1981, Kohler und Teufel 1985, Fuchs 1986, Derlien 1988, Busse 1988 u.v.m., bibliographischer Einblick bis 1981 bei Bruder). In den 1990er und 2000er Jahren wurden hierzu nur noch vereinzelt Beiträge verfasst (z.B. Busse 1999 oder 2006).

Politikfelder kamen in diesem Literaturbestand nur dann zur Sprache, wenn dies zur Verdeutlichung struktureller Gegebenheiten diente. Weitaus spärlicher sind Informationen darüber, welche Politikfelder und inhaltliche Aufgaben in jener Grundstruktur auf welche Art und Weise angesiedelt sind (Derlien 1996, Pappi, Schmitt und Linhart 2008, Sieberer 2015). Noch seltener sind Detailanalysen für bestimmte Politikfelder. Tiefergehende Arbeiten zu den Politikfeldern Verkehr (Hegelau und Scharpf 1975 oder Garlichs und Müller 1977) und Umwelt (Müller u.a. 1986a, 1994, 2009) bilden die Ausnahme. Genauso, wie über die Ansiedlung der Mehrzahl von Politikfeldern und Themen wenig bekannt ist, fehlt auch zur Migrations- und Integrationspolitik das nötige Datenmaterial. Hier beschränkt sich der Wissensstand neben kleineren Analysen (Blätte 2010, Reichersdorfer 2011) auf das Beauftragtenwesen in diesem Bereich (vgl. Grindel 1984, Michna 2008, Nick-Magin 2011).

Hierin liegt der Grund, warum diese Arbeit grob in zwei Forschungsteilfragen – mit zwei unterschiedlichen und deshalb getrennt betrachteten Forschungsständen – aufgebaut ist: Weil man nur sehr wenig über den Forschungsgegenstand weiß, steht zunächst die Beantwortung einer deskriptiv angelegter Fragestellung im Raum. Diese lautet wie folgt: *Wie unterscheiden sich Aufbaustrukturen von Ministerialverwaltungen hinsichtlich der Ansiedlung migrations- und integrationspolitischer Aufgaben?* Die Art der Fragestellung unterstellt bereits, dass diese Behörden weder über die Zeit noch mit Blick auf die unterschiedlichen politischen Systeme überall gleich organisiert sind. Mehr noch: Ein erster Blick auf die grobe Aufbauorganisation von Ministerialverwaltungen verspricht reichhaltige Varianz. Ins Auge sticht dabei *einerseits* das Integrationsministerium in Baden-Württemberg, welches seit 2011 ausschließlich für die Belange des Politikfelds verantwortlich zeichnet. *Andererseits* verstreuen sich migrations- und integrationspolitische

Aufgaben in Niedersachsen gegenwärtig (2015) vornehmlich auf vier Orte im ministeriellen Aufbau: Es gibt eine Ausländerrechtsabteilung im Innenressort, eine Beauftragte für Migration und Teilhabe sowie eine zentrale Koordinationsstelle in der Staatskanzlei und schließlich eine operative Einheit im Sozialministerium.

Die Beantwortung dieser ersten Fragestellung leistet also dahingehend einen wichtigen Beitrag zur Forschung, dass damit ein detailtiefer, vergleichbarer und in seinem Umfang nur mit großem Ressourcenaufwand (re-)produzierbarer Datensatz geschaffen wird. Besonders in Anbetracht der sich darin andeutenden Varianz¹ drängt sich nach der Gewinnung deskriptiver Erkenntnisse die Suche nach Erklärungen für diese Vielfalt auf. Die zweite und intellektuell forderndere Fragestellung dieser Untersuchung geht also den Ursachen von aufbaustrukturellen Erscheinungsbildern nach: *Warum unterscheiden sich aufbauorganisatorische Arrangements hinsichtlich der Migrations- und Integrationspolitik zwischen Ministerialverwaltungen über Zeit und Raum?*

Ziel ist es, Mechanismen aufzudecken, die das Zustandekommen von komplexen Organisationskonfigurationen möglichst weitgehend aufklären können. In der Organisations- und in der Politikwissenschaft wimmelt es mittlerweile von komplexen und hoch spezialisierten Theoriegebilden, die zur Aufklärung meist sehr begrenzter Sachverhalte dienen. Eine zufriedenstellende Erklärung für das Zustandekommen von Organisationskonfigurationen kann aber nicht nur dadurch erreicht werden, indem man beliebig viele und oft zahllose zusätzliche Faktoren und Effekte berücksichtigt. Damit wird oft nur das Erklärungsmodell unnötig aufgebläht.

Ein weiterer Beitrag zur Forschung ist deshalb die Suche nach einem stringenten theoretischen Argument. Ein kompakter Wirkmechanismus soll eine möglichst komplexitätsreduzierende Aufklärung der festgestellten Varianz liefern. Dazu soll ein Rational-Choice-Konzept dienen. Dieses Konzept führt die organisatorische Ausgestaltung von Ministerialverwaltungen auf Entscheidungen von Akteuren zurück. Ausgangs- und Kritikpunkt dieses theoretischen Arguments sind dabei die Arbeiten zweier einflussreicher Forscher: Herbert Simon (insb. 1955 und 1956) mit dem Konzept der ‚begrenzten Rationalität‘ und Oliver Williamson (insb. 1985 und 1991) mit dem ‚Transaktionskostenansatz‘. Beide Autoren haben einen wichtigen Beitrag zur Forschung geliefert, indem sie zeigen, wie wichtig die einen Akteur umgebende Umwelt und die dem Akteur zur Verfügung stehenden Ressourcen bei der Entscheidungsfindung sein können. Simon muss jedoch für die Erklärung von Akteursverhalten die Sphäre der Rationalität verlassen; Williamson bezieht seinen Ansatz nur auf singuläre oder wenige isolierte Auswahl-situationen und ignoriert dadurch eine Vielzahl wichtiger Umweltfaktoren.

Im Theoriekapitel dieser Arbeit wird ein Weg aufgezeigt, wie sich unter Berücksichtigung von Umweltfaktoren und Ressourcen ein Mechanismus herausarbeiten lässt, ohne dabei den Rahmen der Kernannahmen von Rational Choice zu verlassen. Dieser Weg führt über einen Forschungsbereich, der stark mit dem Begriff ‚Salienz‘ verbunden

¹ Diese „Vielfältigkeit“ hebt bereits Michna (2008a: 150f) für das Beauftragtenwesen im Bereich Migrations- und Integrationspolitik hervor.

ist und ursprünglich von David Robertson (1976) auf die Agenda der politikwissenschaftlichen Diskussion gesetzt wurde. In diesem Bereich geht es darum, wie stark ein Thema oder Politikfeld von einem Akteur oder einer Gesellschaft Aufmerksamkeit erfährt. Auch an dieser Stelle des Argumentationsgangs bedarf es der theoretischen Nacharbeit. Die Ursprungskonzepte der Forschergruppe um Robertson und Budge (Robertson 1976, Budge und Farlie 1983, Budge 1994) wurden nämlich in den letzten Jahren messtechnisch stark weiterentwickelt. Dabei konnte die theoretische Mikrofundierung nicht mit der messtechnischen Weiterentwicklung Schritt halten. Der Beitrag zur Forschung liegt hier darin, das Versäumte ein Stück weit nachzuholen.

Das so adjustierte Salienz-Konzept der ‚Aufmerksamkeit‘ wird sodann mit der Delegations-Literatur (u.a. Ross 1973, Pratt und Zeckhauser 1985, Rees 1985a und 1985b, Epstein und O'Halloran 1994, Kiewiet und McCubbins 1991) verknüpft. An diesem Punkt wird klar, dass sich komplexe Aufbauorganisationen nicht mit singulären Delegationsbeziehungen erklären lassen. Vielmehr handelt es sich um ein Geflecht an Delegationsbeziehungen. In diesem charakteristischen Institutionengefüge einer hierarchisch aufgebauten Organisation kommt am Ende ein einfacher Wirkmechanismus zum Tragen. Jener Mechanismus vermag zu erklären, wie aufbauorganisatorische Arrangements in Ministerialverwaltungen zustande kommen. Er beruht darauf, dass Akteure entweder eine Entscheidung über die Ansiedlung von politikfeldspezifischen Aufgaben in der Ministerialverwaltung vornehmen oder diese Entscheidung wahlweise an einen hierarchisch nachgelagerten Akteur delegieren.

Handlungserwartungen darüber, ob der Akteur selbst entscheidet oder die Entscheidungskompetenz delegiert, können über das Zusammenspiel zweier Größen abgeleitet werden: der Aufmerksamkeit und der Zielrichtung des jeweilig handelnden Akteurs. Die Aufmerksamkeit eines Akteurs umschreibt, wie stark ein Akteur das anzusiedelnde Thema oder Politikfeld im Vergleich zu anderen im Fokus hat – oder anders formuliert: welche Aufmerksamkeit der Akteur dem Thema oder Politikfeld schenkt. Die Zielrichtung eines Akteurs wird in der Analyse von politischem Wettbewerb gemeinhin auf einer Links-Rechts-Konfliktdimension eingeordnet. Im besonderen Feld der Organisationspolitik ist zwar eine Unterscheidung zwischen ‚links‘ und ‚rechts‘ nicht praktikabel; analog dazu können jedoch im Hinblick auf organisatorische Arrangements Zielrichtungen unterschieden werden. Beispielsweise stellt die vertikale Ansiedlung eines Themas oder Politikfelds zwischen ‚sehr niedrig‘ und ‚sehr hoch‘ eine entsprechende Richtungsdimension dar. Die Zielrichtung eines Akteurs beschreibt also, welche Ansiedlungsmaßnahme dieser einem Thema oder Politikfeld angedeihen lassen will. Da Akteure jeweils an hierarchisch nachgelagerte Akteure weiterdelegieren können, entsteht eine Delegationskette. Der Wirkmechanismus beschreibt also, an welcher Stelle in der Delegationskette die Entscheidung gefällt wird und wie diese Entscheidung ausfallen wird.

Neu sind dabei nicht nur aber insbesondere die theoretische Mikrofundierung des Salienz-basierten Aufmerksamkeitskonzepts und die Verknüpfung mit dem Delegationsansatz. Dadurch können Ziele hergeleitet werden, die Akteure bei Delegationsentscheidungen verfolgen. Dabei wird der Rahmen der Rational-Choice-Kernannahmen nicht verlassen.

Neben diesem theoretischen besteht auch immer ein empirisches Interesse am Test der zweiten Fragestellung. Dabei gilt, dass die Ursache der Varianz ebenso sorgfältig und detailliert erforscht werden soll, wie der Forschungsgegenstand der deskriptiven Fragestellung. Hier liegt reichhaltiges Wissen über Akteure und deren politischen Positionen verborgen, das sich lohnt, zutage gefördert zu werden. Die dadurch geschaffene Informationstiefe erweist sich auch beim Hypothesentest als nützlich.

1.3 Empirische Vorgehensweise

Eine wichtige Frage der Herangehensweise betrifft die empirische Eingrenzung des Forschungsgegenstands. Die Wahl fiel auf die Aufbauorganisationen von Landesministerialverwaltungen in sechs Bundesländern in einem Zeitraum von über 15 Jahren. Dadurch war es möglich, den Anforderungen sowohl an die Breite als auch an die Tiefe des erhobenen Datenmaterials gerecht zu werden.

Um die reichhaltige Varianz des Untersuchungsgegenstands aufzeigen zu können, eignet sich eine Fallzahl, die über einen Paarvergleich deutlich hinausgeht. Man könnte vor diesem Hintergrund auch eine Betrachtung der Bundesministerialverwaltung über die Zeit in Erwägung ziehen. Die föderal aufgebaute Bundesrepublik bietet jedoch mit ihren 16 Bundesländern ideale Bedingungen für die Ansprüche des Untersuchungsziels. Insbesondere konstituieren die zahlreichen Ministerialverwaltungen der Länder ein sehr breites Feld an Fällen. Gleichzeitig operieren Landesministerialverwaltungen unter weitgehend deckungsgleichen institutionellen Rahmenbedingungen (Niedobitek 2004: 369f). So stellen Saalfeld und Schamburek (2014: 198) fest: „Like in many federal systems, the similarity of many institutions and the simultaneous variation [...] across the sub-national units within Germany provides researchers almost with a 'laboratory' for comparative studies.“ Mit dem Rückgriff auf die Landesebene erstreckt sich der potentielle Untersuchungsgegenstand also breit über Zeit und Raum.

Hinzu kommt, dass migrations- und integrationspolitische Themen und Aufgaben auf Landesebene wesentlich vielfältiger sind als auf Bundesebene. Sie reichen von asyl- und ausländerrechtlichen Belangen über den Eingliederungs- und Integrationsbereich für Bevölkerungsgruppen verschiedenster Herkunft und Menschen mit unterschiedlichem Status bis hin zur Koordinierung von Einzelprojekten und kommunaler Integrationsarbeit. Damit sind nur einige zentrale Bereiche des vielfältigen Politikfelds genannt.

Am Ende wurden sechs große Flächenländer ausgewählt: Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Sachsen. In einer Betrachtungsperiode von 1995 bis 2013 wurden deren Aufbauorganisationen auf die Ansiedlung migrations-

und integrationspolitischer Aufgaben hin untersucht. Dabei bewährte sich die Anwendung einer komplexen Operationalisierungsstrategie: Mittels systematischem und mosaikartigem Zusammentragen von Daten verschiedenster Güte wurden Informationen zum gewünschten Gegenstand Stück für Stück immer weiter verdichtet. Den Anfang machten jeweils systematisch vorliegende Daten, die dann von einzelnen Datenfragmenten verschiedenster Form unterfüttert wurden. Diese Vorgehensweise der systematischen Verdichtung hat sich als Mittel zur Validitäts- und Reliabilitätssteigerung bewährt. Dabei erwiesen sich neben Angaben aus der bestehenden Literatur sowohl die Primärliteratur als auch die für die Untersuchung eigens erhobenen Primärquellen² als fruchtbare Datengrundlage. Im Zuge der Datensammlung wurden mehr als 50 Befragungen durchgeführt. Bei über 30 davon handelte es sich um ausführliche und tiefgehende Interviews.

Zur Beantwortung der zweiten Fragestellung – also wie es zu diesen unterschiedlichen Formen aufbauorganisatorischer Ansiedlung von Aufgaben kam – steht ein breites Instrumentarium theoretischer Ansätze zur Verfügung. Infolge der Perzeption des Forschungsstands fiel nach einem Abwägungsprozess die Entscheidung auf einen Rational-Choice-Ansatz als Ausgangspunkt. Dieser macht es möglich, rationalen Akteuren bestimmte Handlungserwartungen zuzuschreiben. Diese Handlungserwartungen richten sich in der vorliegenden Untersuchung auf Entscheidungen über organisatorische Arrangements in der Aufbauorganisation. Zur Abschätzung diesbezüglicher Handlungserwartungen fand eine umfassende Analyse der Konstellationen, Ziele und Handlungsmuster verschiedener Akteure statt. Die hierbei generierten Daten umfassen Angaben zu den Ausprägungen zahlreicher Merkmale von den knapp 300 Akteuren, die in relevantem Ausmaß potentiell am Entscheidungsprozess zur Ansiedlung von Aufgaben in der Struktur teilnehmen hätten können. Dabei lag der Betrachtungsfokus insbesondere auf den zahlreichen Ministern, Ministerpräsidenten und anderen Exekutivpolitikern, Spitzenbeamten, Regierungsparteien sowie schließlich den Gremien, denen die Aushandlung der jeweiligen Regierungskoalition anvertraut wurde. Bei der Gewinnung jener Daten zum Zwecke des Theorietests wurde eine ähnliche Strategie verfolgt, die schon zur Erfassung des Forschungsgegenstands im Einsatz war: Zunächst wurde mit systematisch vorliegenden Daten ein Grundgerüst geschaffen, welches mit Datenfragmenten verschiedenster Art unterfüttert und damit verdichtet wurde.

² Referenzen auf Daten, die eigens für die Zwecke der Untersuchung erhoben wurden, sind mit dem Großbuchstaben **Q** versehen. Öffentlich zugänglich ist hingegen das informative Material der Interviews aus der Untersuchung von Stefanie Nick-Magin (2011). Um zitierte Daten besser mit den jeweilig interviewten Personen verknüpfen zu können, werden nachfolgend jeweils die Namen der Interviewpartner und nicht der entsprechenden Publikation von Nick-Magin angegeben.

1.4 Zentrale Erkenntnisse

Entlang der beiden Fragestellungen lassen sich zwei wichtige Erkenntnisbausteine in den wissenschaftlichen Gesamtdiskurs einbringen: ein empirischer und ein theoretischer.

1.4.1 Empirischer Erkenntnisgewinn

Die empirischen Erkenntnisse speisen sich *erstens* aus der Beantwortung der deskriptiven Fragestellung. Sie münden in einem detailreichen Datensatz zur Ansiedlung migrations- und integrationspolitischer Aufgaben in den sechs genannten Bundesländern über einen Zeitraum von mehr als 15 Jahren. Dadurch, dass das Material zunächst unabhängig von der erklärenden zweiten Fragestellung gesammelt und aufbereitet wurde, kann es in verschiedensten Forschungsdesigns als abhängige oder unabhängige Variable zum Einsatz kommen und ist anschlussfähig für eine Vielzahl von gängigen theoretischen Perspektiven.

Der Datensatz umfasst nicht nur grobe Angaben zur Verortung größerer Aufgabencluster im Aufbau, sondern auch detaillierte Informationen zu den zahlreichen Orten im Ministerialaufbau, an denen man migrations- und integrationspolitische Aufgaben bisweilen nicht vermutet hätte. So finden sich zahlreiche kleinere Bündel migrations- und integrationspolitischer Aufgaben beispielsweise im Justiz- oder im Wirtschaftsministerium. In Hessen befanden sich zumindest formal Aufgaben des Politikfelds über einige Jahre zusammen mit ‚Umwelt‘ und ‚Landwirtschaft‘ in einem Ressort.

In der Gesamtschau des zusammengetragenen Materials erschließen sich eine reichhaltige Varianz sowie grobe Muster der Ansiedlung migrations- und integrationspolitischer Aufgaben. Mit Blick auf das Gesamtbild stellt sich heraus, dass solche groben Muster bundeslandspezifischer aber kaum zeitspezifischer Natur sind. Entgegen den bisherigen Erkenntnissen (Reichersdorfer 2011, Blätte 2010) wird im Durchschnitt der sechs betrachteten Bundesländer bis Ende des Untersuchungszeitraums im Jahr 2013 weder das Gesamtpolitikfeld wesentlich aufgewertet, noch konzentriert man das Politikfeld merklich stärker an einem Ort in der Ministerialverwaltung. Wohl aber kommt es zu Beginn von Legislaturperioden bisweilen zur Aufwertung des Politikfelds im Aufbau. Diese werden jedoch im Laufe der Folgejahre oft wieder zurückgebaut – um dann später öffentlichkeitswirksam in einer anderen Form wieder aufgewertet zu werden.

Während sich organisatorische Arrangements in allen Bundesländern im Detail sehr häufig ändern, sind große Umbrüche freilich seltener. Besonders veränderungsarm sind in dieser Hinsicht die Bundesländer Bayern und Sachsen geprägt. Hätte 2011 mit der Gründung eines Integrationsministeriums kein radikaler Umbruch stattgefunden, so wäre dies auch für Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz festzustellen gewesen. Eine Mittelposition nimmt in dieser Sache Hessen ein. Niedersachsen ist mit Abstand Spitzenreiter bei der Reorganisation des Politikfelds. Von 1993 bis 2013 verging kaum ein Jahr, in dem sich die Gestalt des Politikfelds im Aufbau nicht wesentlich verändert hätte.

Zweitens erstrecken sich die empirischen Erkenntnisse auch auf politische Positionen einer Vielzahl von Akteuren. Die gesammelten Daten zur unabhängigen Variable wurden zwar vorwiegend gesammelt, um den Theorietest durchzuführen. Als interessantes Nebenprodukt der Untersuchung ließen sich aus den einzelnen Werten allerdings noch zahlreiche Muster herauslesen. So schenken die Grünen der Migrations- und Integrationspolitik relativ viel Aufmerksamkeit. Die Union hat eine Vorliebe für Aussiedlerpolitik. Die Sozialdemokraten starteten im Hinblick auf ihr Engagement im Politikfeld erst in den vergangenen Jahren eine Aufholjagd. Meist spielte dort vorher weder Migration noch Integration eine auffallend wichtige Rolle.

Der systematische, Bundesland- und Zeit-übergreifende Vergleich von Akteurspositionen könnte eine weitere Doktorarbeit füllen. Im Anhang 3 finden sich jedoch einige Angaben dazu, welche Aufmerksamkeit verschiedene Parteien dem Politikfeld ‚Migration und Integration‘ widmen. Zudem wurden tiefgehende Erkenntnisse gewonnen, die in den Text der vorliegenden Arbeit keinen Eingang fanden. Es handelt sich hierbei Informationen zum erklärenden und erklärten Gegenstand in Bezug auf das Bundesland Nordrhein-Westfalen. Es ist geplant, jene Erkenntnisse gesondert zu publizieren.

1.4.2 Theoretischer Erkenntnisgewinn

Nicht minder relevant sind die erzielten theoretischen Erkenntnisse. Insgesamt wurden knapp über 400 Fälle auf ihre Hypothesenkonformität geprüft. Knapp über 90% davon tragen zur Plausibilisierung des theoretischen Arguments bei. Dadurch kann davon ausgegangen werden, dass die Ansiedlung von Politikfeldern in Ministerialverwaltungen im Wesentlichen von drei Punkten abhängt: a) den institutionellen Rahmenbedingungen, b) der Aufmerksamkeit, die von den jeweilig betrachteten Akteuren dem Thema oder Politikfeld entgegengebracht werden und c) der Zielrichtung, die von den jeweiligen Akteuren gegenüber dem Thema oder Politikfeld verfolgt werden.

Das Vorhaben, ein stringentes Argument ohne eine überladene *kitchen-sink*-Modellierung zu entwickeln, ist somit geglückt. Das Zusammenspiel weniger Mechanismen kann das systematische Zustandekommen von komplexen Strukturgebilden erklären. Das theoretische Argument kann sich somit erfolgreich als goldener Mittelweg zwischen *einerseits* fallbezogene Einzel- und ad-hoc-Erklärungen und *andererseits* stark allgemein modelltheoretische Rational-Choice-Annahmen schieben.

Diese komfortable Mittelposition bedeutet nicht, dass das Modell mit noch tiefergehenden einzelfall- oder bereichsbezogenen Erklärungen unvereinbar wäre. Besondere situative oder strukturelle Gegebenheiten können modellkompatibel berücksichtigt werden. Das zeigen beispielsweise die betrachteten Fälle in Sachsen. Hier unterschieden sich die Werte des Merkmals ‚Aufmerksamkeit‘ systematisch von denen in westdeutschen Bundesländern. Zugleich passten die Aufmerksamkeitswerte der Akteure nicht mit deren Organisationsentscheidungen zusammen. Jener Ost-West-Faktor, der sich in einem formalen Argument gut als Konstante darstellen ließe, konnte im Rahmen des theoretischen Arguments berücksichtigt werden, ohne dass eine Aufweichung des Modells nötig gewesen wäre.

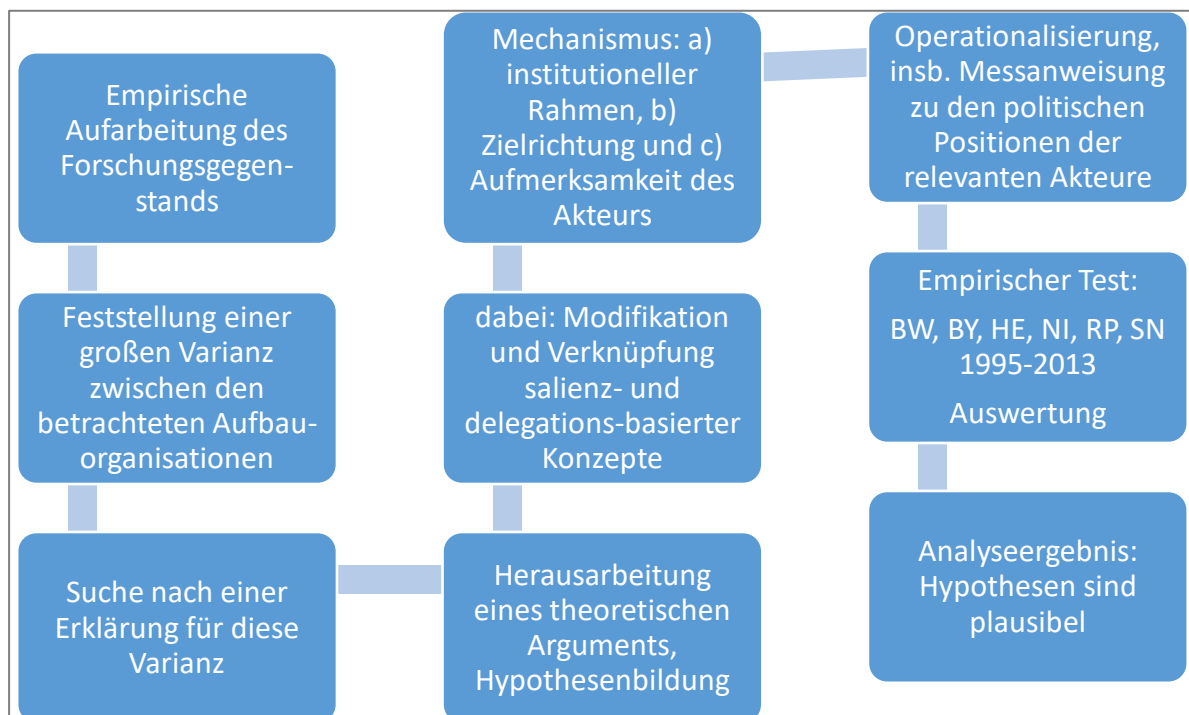
Auch die Anschlussfähigkeit in die entgegengesetzte Richtung – also an den grundlegenden theoretischen Diskurs – wurde ebenfalls gestärkt: Rational-Choice-Modelle werden für gewöhnlich nicht dazu verwendet, möglichst abbildungstreu die vollumfängliche Realität wiederzugeben. Überwiegend geht es dort darum, Muster und grobe Zusammenhänge mithilfe weniger einfacher Annahmen aufzuspüren. Das theoretische Argument dieser Arbeit stärkt die Verbindung zwischen jener abstrakten Modellierungsabsicht und der Abbildungstreue, ohne dabei die konsistente Grundstruktur des Rational-Choice-Theoriegebäudes nennenswert aufzuweichen. Das gelingt, indem die Herleitung der Hypothesen nicht erst im diffusen Dschungel von Ansätzen aus der jüngeren Forschung ansetzt, sondern ohne Umwege von den zentralen Annahmen des Rational-Choice-Ansatzes gespeist wird. Die Erkenntnisse der jüngeren Forschung dienen als flankierendes Material und gelegentlich als *bad-practice*-Beispiele.

Zudem gilt: Die im Test behandelten institutionellen Rahmenbedingungen sind für den überwiegenden Teil aller Organisationen, die ein Mindestmaß an hierarchischer Struktur aufweisen, charakteristisch. Damit ist der Mechanismus auf zahlreiche Entscheidungsverfahren in Organisationen verschiedenster Art übertragbar.

1.5 Untersuchungshergang

In der vorliegenden Arbeit vollzieht sich der Gang der Untersuchung entlang der beiden aufeinander aufbauenden Forschungsfragen. Wichtig ist dabei der Hinweis, dass es auch aufgrund dieser Zweistufigkeit geboten ist, den Forschungsstand nicht zentral, sondern jeweils entlang der beiden Forschungsfragen an Ort und Stelle zu diskutieren. In der folgenden Abbildung 1.1 werden die wesentlichen Schritte der vorliegenden Arbeit in einer Kette von zentralen Bausteinen dargestellt:

Abbildung 1.1: Graphik zur Veranschaulichung der wesentlichen Schritte dieser Arbeit



Eigene Darstellung.

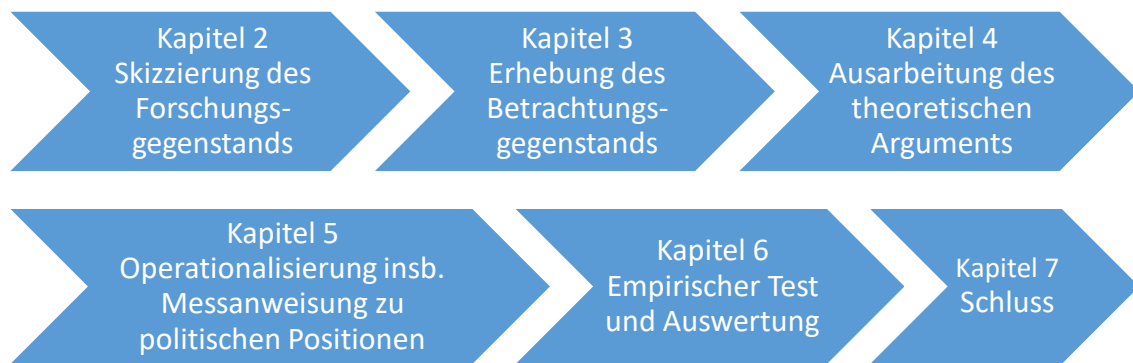
Zunächst gilt es, der deskriptiv ausgerichteten Frage nachzugehen, in welcher ergründet wird, wie Migrations- und Integrationspolitik im Aufbau von Landesministerialverwaltungen angesiedelt ist. Dazu wird in einem ersten Schritt die grobe Beschaffenheit des Forschungsgegenstands umrissen (Kapitel 2). Daraufhin folgt eine Eingrenzung des Forschungsgegenstands in Gestalt eines Betrachtungsgegenstands und eine Erhebung entlang dieser Eingrenzung (Kapitel 3). Diese Erhebung fördert eine reichhaltige Varianz zwischen den betrachteten Aufbauorganisationen zutage, die erklärungsbedürftig ist.

Hier hakt die zweite Forschungsfrage ein: Was ist die Ursache für diese unterschiedlichen Organisationslösungen? Zur Beantwortung dieser Frage wird das theoretische Argument entwickelt (Kapitel 4). Nacheinander werden dazu grundlegende Fragen der theoretischen Herangehensweise (4.1) und der theoretischen Perspektive geklärt (4.2), dann das Verhalten von Akteuren als rationales Entscheidungs- und Delegationshandeln modelliert (4.3) und schließlich gemeinsame institutionelle (4.4) und handlungssequenzspezifische (4.5) Randbedingungen identifiziert.

Im nächsten Schritt wird ein Untersuchungsdesign entworfen, welches sich zum Test des aufgeworfenen Arguments eignet (Kapitel 5). Ausgehend von der Fallauswahl (5.1) wird der methodische Rahmen unter dem Eindruck verschiedener Anforderungen an wissenschaftliche Untersuchungsdesigns festgelegt (5.2). Es folgt die Darlegung der Vorgehensweise zur Sammlung und Verarbeitung der gewünschten Information zu den Handlungserwartungen der Akteure (5.3). Die dort beschriebene Operationalisierung stellt die ausgiebigste Untergliederung des Kapitels 5 dar. Hier werden jeweils die Positionen der Parteien, Koalitionsghremien, Ministerpräsidenten, Minister und Spitzenbeamten bestimmt oder abgeschätzt.

Das darauffolgende Kapitel ist für die Erhebung und Auswertung reserviert (Kapitel 6). Nacheinander findet eine prozessanalytische Beleuchtung der dort betrachteten Fälle statt. Dann werden die Ergebnisse verdichtet und dadurch für eine Zusammenhangsanalyse aufbereitet. Um die Übersichtlichkeit zu wahren, werden die 425 Fälle nach Bundesland und Regierungsperioden zu Fallgruppen zusammengefasst. Aufeinander folgen somit die Fallgruppen zu Baden-Württemberg (6.1), Bayern (6.2), Hessen (6.3), Niedersachsen (6.4), Rheinland-Pfalz (6.5) und Sachsen (6.6). Die Arbeit schließt mit der Zusammenfassung zentraler Erkenntnisse dieser Arbeit (Kapitel 7).

Abbildung 1.2: Graphik zur Veranschaulichung der Kapitelstruktur



Eigene Darstellung.

Kapitel 2: Forschungsgegenstand

Das nachfolgende Kapitel enthält kaum Elemente, die zur Darlegung des theoretischen Arguments oder zur Vorstellung des empirischen Materials dieser Arbeit unabdingbar wären. Trotzdem wird es zwingend gebraucht, weil es im Gesamttext vier wichtige Funktionen erfüllt.

Erstens bringt es der rasche Fortschritt in der Wissenschaft mit sich, dass bei der Schließung von Forschungslücken Texte immer spezialisierter und fein-granulierter werden. So ist es auch in diesem Fall: Der Gegenstand, auf den sich später das theoretische Argument beziehen soll, ist zwar weithin unerforscht, aber doch sehr speziell. Deshalb erscheint es angebracht, dem Leser eine Art Gesamtskizze an die Hand zu geben, wo in etwa man sich in der Forschungslandschaft befindet.

Zweitens hat sich zudem in der Literatur kein typischer oder vorgezeichneter Forschungspfad herausgebildet, sodass nicht auf eine existierende Abgrenzung zu anderen Forschungsgegenständen verwiesen werden hätte können. Es empfiehlt sich deshalb, Anknüpfungs-, Abgrenzungs- und Überschneidungspunkte aufzuzeigen.

Drittens kann jener Forschungsgegenstand aus der Perspektive verschiedener Disziplinen betrachtet werden. Zwischen diesen Disziplinen herrschen zum Teil unterschiedliche Auffassungen und Begriffsverständnisse. Bisweilen ist es also nötig, bestimmte Punkte kurz zu diskutieren, gegebenenfalls einander gegenüberzustellen und schließlich für die Zwecke des Forschungsvorhabens geeignet zu definieren.

Viertens überlagern sich zwangsläufig verschiedene Wissensbereiche. Insbesondere sind hier die Bereiche der Exekutivpolitik, der Öffentlichen Verwaltung, der Organisationssoziologie sowie der Migration und Integration zu nennen. Unter der Leserschaft dieser Arbeit werden sich teilweise Personen befinden, die über weite Teile des Forschungsgegenstands vertieftes Wissen besitzen. Zweifelsohne kann es deshalb vorkommen, dass diejenigen Personen in einigen Textteilen dieses Kapitels wenig Neues entdecken. Die innovative Verknüpfung der Bereiche im Rahmen dieser Arbeit macht es allerdings erforderlich, bestehendes Wissen zu ordnen, gegebenenfalls zu präzisieren, zu diskutieren oder zu definieren sowie in geeigneter Breite und Tiefe zu präsentieren. Dabei war auch zu berücksichtigen, dass es zum Forschungsgegenstand bisher keine geeigneten Überblicksbeiträge in der benötigten Informationstiefe gibt: entweder sind nur Teilbereiche des Gegenstands behandelt, oder Überblicksbeiträge sind aufgrund ihrer Informationsbreite nicht detailtief genug.

Die Skizzierung des Forschungsgegenstands geschieht in drei Schritten. Zu Beginn des Abschnitts 2.1 gilt es, die wesentlichen Begriffsinhalte zu klären. Zu diesem Zweck werden Aufgaben als zu organisierende Bestandsmasse eines Politikfelds oder von Politikfeldern identifiziert. Vor diesem Hintergrund wird die Tätigkeit des Organisierens als Bündelung, Zuordnung und Verflechtung von Aufgaben beschrieben. Die Aufbauorganisation als Anordnungsstruktur wird als das zentrale Ergebnis des Organisierens identifiziert. Als charakteristische Bausteine der Aufbauorganisation stehen dabei stabs-,

sonder- und vor allem linienorganisierte Stellen sowie deren Benennung im Vordergrund. Regelmäßig tritt Organisationsstruktur in Form von vertikal und horizontal unterscheidbaren Elementen in Erscheinung – zum Beispiel als Ressorts, als Abteilungen oder als Referate. Sogenannte Beauftragte nehmen eine besondere Position im Gefüge von Landesministerialverwaltungen ein, die näher erläutert werden muss.

Während in Abschnitt 2.1 das zentrale Gerüst von Aufbauorganisationen beschrieben wird, geht es in Abschnitt 2.2 darum, was innerhalb dieses Gerüsts vorgeht. Im ersten von drei kurzen Unterabschnitten wird der Frage nachgegangen, welche Aufgabenbereiche üblicherweise in der Aufbaustruktur organisiert werden. Im Anschluss wird darauf eingegangen, wie flexibel sich Aufgaben in die Struktur einpassen lassen. Gibt es beispielsweise Aufgaben, die beweglicher sind als andere? Dabei stellt sich heraus, dass manche Aufgaben einen mehr oder weniger festen Platz in der Struktur haben und sich bestimmte Aufgaben mit einigen Aufgaben besser kombinieren lassen als andere. In einem letzten Schritt wird auf Organisationsveränderungen eingegangen. Damit steht nicht mehr nur die statische Momentaufnahme einer Aufbauorganisation im Fokus, sondern der dynamische Prozess einer sich ständig verändernden Organisation.

Unter der Gesamtheit der zu strukturierenden Aufgaben liegen diejenigen der Migrations- und Integrationspolitik im Interesse der Betrachtung (2.3). Zur Abgrenzung von und Verknüpfung mit Aufgaben anderer Felder werden die Aufgaben im Bereich der Migration und Integration identifiziert und deren Kompatibilität zu anderen Aufgaben geprüft. Dabei wird auf Migrations- und Integrationspolitik sowohl aus Perspektive der *policy*-Dimension als Politikfeld als auch der *polity*-Dimension als Aufgabenkreis eingegangen.

2.1 Aufgaben und Aufbauorganisation

Mit Arbeitsteilung geht die Zuteilung und Bündelung von Aufgaben an bestimmten Stellen einer Struktur einher. Diesen Vorgang nennt Becker (1989: 193) die „Organisation der Organisation“. In komplexen Verwaltungen wie der Regierungsorganisation sind Veränderungen in der Aufbauorganisation Daueraufgabe (Tarrach 1983: 3, Steinberg 1979: 317). Das Abbild der strukturierten Aufgaben zu einem Zeitpunkt ist die Aufbauorganisation.

2.1.1 Aufgaben und Zuständigkeit

Aufgaben sind somit als konstitutive Elemente die Grundbausteine von Organisation (Karehnke 1973: 833, Ellwein 1976: 129, Fuchs 1985: 150, Derlien 1996: 564) und Ausgangspunkt jeder seriösen Analyse von Aufbauorganisation. Die Umschreibung ‚Aufgabe‘ sei laut Karehnke (1973: 835) schwierig zu definieren, jedoch geht man „wohl zweckmäßigerweise – unbeschadet der beizubehaltenden allgemeinen Verwendung der Bezeichnung ‚Aufgabe‘ entsprechend dem täglichen Sprachgebrauch für angestrebte Einzelvorhaben aller Arten und auf allen Organisationsstufen – von nationalen oder

staatspolitischen Zielen aus [und] ferner von daraus abgeleiteten vergegenständlichten Aufgaben“.

Aufgaben können auf unterschiedliche Weise nach Typen kategorisiert werden. Derlien (1985: 1044) trennt beispielsweise zwischen konzeptionellen (Gesetzentwürfe, Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften erarbeiten) und Routine-Aufgaben (Einzelfallentscheidungen; Mitzeichnung; Informationsbeschaffung im Sinne einer Umweltbeobachtung; Aufsicht) sowie politische Staatsaufgaben wie etwa Reden erarbeiten. Mithin lassen sich typische Aufgabenmuster zu Funktionen zusammenfassen. Beispielsweise können unter einer ‚Innovationsfunktion‘ Aufgaben im Bereich der Erarbeitung neuer Vorschläge und Programme, die Erschließung von Erkenntnissen aus der Forschung für die Zwecke der Verwaltung oder die Implementation neuer Techniken zur Informationsverarbeitung subsummiert werden. Der Begriff der ‚Funktion‘ bezieht sich dabei auf Aufgabenbündelung nach prozessualen Gesichtspunkten.

Im Vordergrund steht in der Regel jedoch die inhaltliche Bündelung von Aufgaben. Zum Beispiel könnten diese nach Bevölkerungsgruppen, Wirtschaftszweigen, Verkehrsträgern oder Regionen gegliedert sein (Schmid und Treiber 1975: 112). Diese Bündelungslogik von Aufgaben in der *polity*-Forschung kann als Äquivalent zur Zusammenfassung von *issues* oder Einzelsachfragen zu Teilpolitikfeldern, Politikfeldern oder auch größeren Politikbereichen in der *policy*-Forschung gesehen werden³. Auch die Bündelung von Aufgaben hängt mit der Kompatibilität oder „Affinität“ (Laux 1986: 5, Wagener 1974: 131, Hood und Dunsire 1981: 20) untereinander zusammen. So haben beispielsweise landwirtschaftliche mit sicherheitspolitischen Aufgaben weniger Berührungspunkte als jugendpolitische mit bildungspolitischen. Mit der Ansiedlung dieser prozessualen oder inhaltlichen Bündel bei einer bestimmten Stelle wird ‚Zuständigkeit‘ festgelegt (Ellwein 1976: 84, 88). Die Komplexität der Organisation steigt mit ihrem Gesamtbestand an Aufgaben. Die Zuständigkeitsverteilung ist dann in der Regel feingliederiger (vgl. Röber 1981: 196). Hier sei das Grundproblem, dass die Summe der Aufgabenteile wieder die Gesamtaufgabe ergeben müsse (Becker 1973a: 84).

2.1.2 Aufbauorganisation

Im Regelfall (Fuchs 1985: 131, Michna 2008a: 154) liegt in komplexen Organisationen wie der Landesministerialverwaltung eine weitergehende Hierarchisierung im Sinne der Zusammenfassung von Aufgabenbündeln zu größeren Aufgabenbündeln vor. Dadurch entsteht eine Struktur, in der sich Aufgaben nach ihrer hierarchisch-vertikalen und horizontalen Verortung unterscheiden lassen (Becker 1976: 285). Dieses Rumpfge-

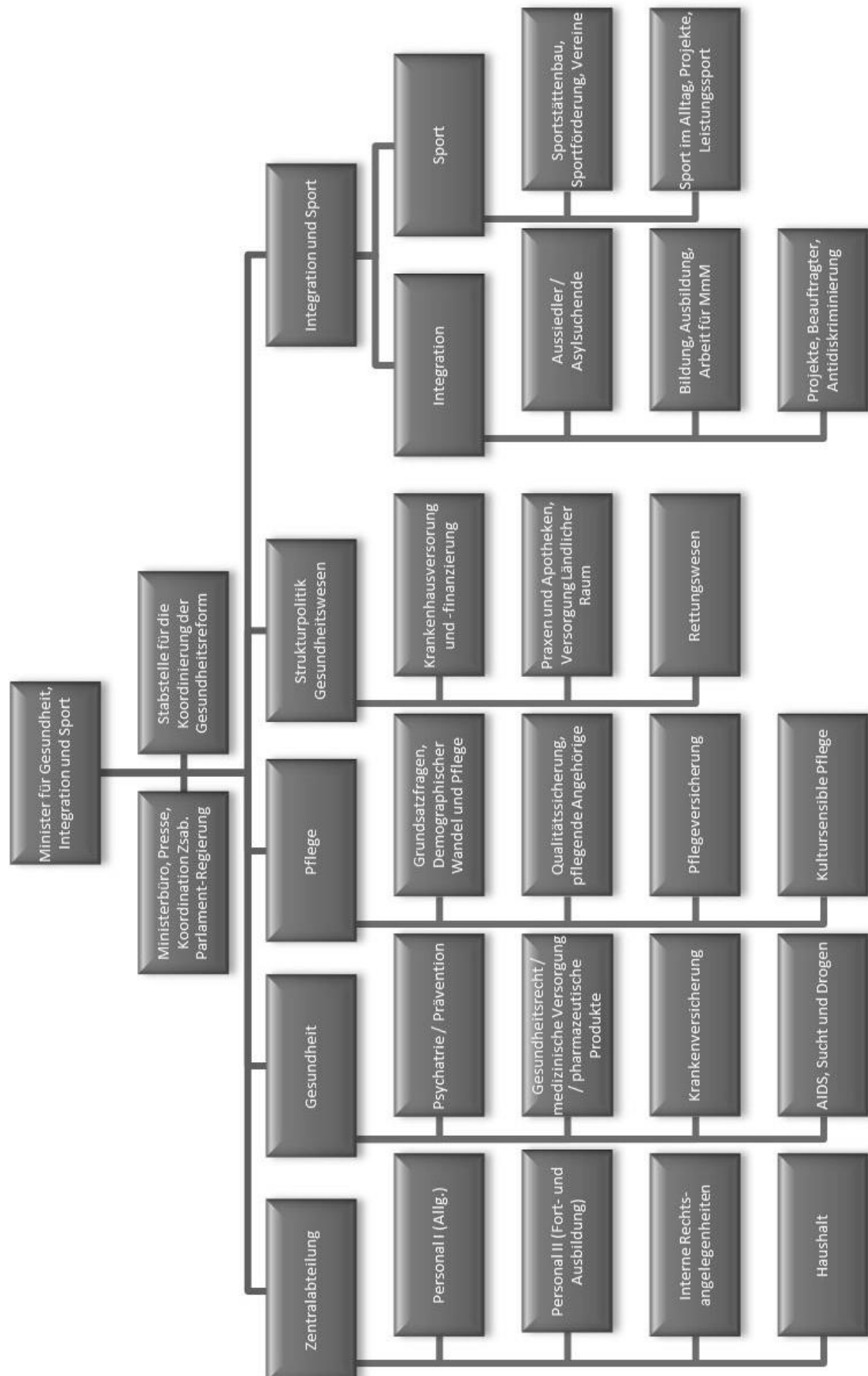
³ Mit der Entstehung und dem Wandel von Politikfeldern befasste sich auch die DVPW-Sektionstagung ‚Verwaltung und Policy-Analyse‘, deren zentrale Ergebnisse im ‚Modernen Staat‘ (Heft 2015/1) Niederschlag fanden. Freilich folgen nicht alle Autoren dort dieser Bündelungslogik als konstituierendes Moment von Politikfeldern. In der Diskussion zu beachten sind in dieser Sache insbesondere die Beiträge von Blätte (2015), Döhler (2015), Haunss und Hofmann (2015) und Loer, Reiter und Töller (2015). Aus den Beiträgen wird deutlich, dass der zunächst scheinbar deskriptiv und weitgehend objektiv zu fassende Gegenstand ‚Politikfeld‘ je nach theoretischer Perspektive hoch unterschiedlich in Erscheinung tritt.

bilde der sogenannten Linienorganisation bildet zusammen mit stabs- und sonderorganisierten Stellen die Aufbauorganisation der betrachteten Struktur. Dabei muss grundsätzlich jede Aufgabe in die Struktur eingebunden sein (Dreier 1991, Becker 1973a: 84). Nur über eine hierarchische Weisungs- und Kontrollkette (Schmid und Treiber 1975: 112, Lepper 1981: 117, Klein 1973: 56) – also ausschließlich über *eine* Linie (Lepper 1981: 117) – ließe sich bewerkstelligen, dass der Souverän im demokratischen Rechtsstaat Zugriff auf jede Aufgabe hat.

Die Regierungsverwaltung ist in Ministerien gegliedert, deren Steuerungsorgan die Staatskanzlei bildet. In den Ministerien konstituieren Referate als Basiseinheiten (Mayntz und Scharpf 1973a: 40, Zerr 2006: 189) der Aufgabenbündelung die Linienorganisation der Häuser. Referate können wiederum zu Gruppen zusammengefasst werden. Die hierarchische Ausgestaltung um Referatsgebilde herum ist jedoch – wie auch auf anderen Gliederungsebenen – nicht einheitlich (Zerr 2006: 189): Mithin werden Unterreferate in Großreferaten als Subkategorie gegründet (vgl. Karehnke 1973: 839); auch Unter-Abteilungen oder Referatsgruppen (Schneider 2001: 300) können als Bündelungselement vorliegen. Ausnahmslos existieren hingegen Abteilungen als übergeordnete Gliederungsebene. Sie bilden neben den Referaten die zentrale Gliederungsebene in Ministerien und unterstehen für sich gesehen oder als Teil einer Gruppe von weiteren Abteilungen einem beamteten Staatssekretär oder Amtschef.

Diese „vertikale“ (Lepper 1981: 117) Gliederung der Verwaltung in verschiedene Ebenen bewirke ein Verhältnis der Über- und Unterordnung; übergeordnete Ebenen hätten dadurch gegenüber den nachgeordneten Stellen zum einen die Programm- und Weisungsfunktion, zum anderen übten sie Aufsicht und Kontrolle aus (Ellwein 1976: 122). Je höher folglich die vertikale Verortung eines Aufgabenbündels aufgehängt ist, desto mehr kann auf hierarchiebedingte Ressourcen – wie beispielsweise Zugang zum Minister, eine Vergrößerung der Programm- und Weisungskompetenz oder eine breitere Kontrolle über Aufgaben – zurückgegriffen werden. Außerdem sind damit meist größere Personal- und Budgetressourcen verbunden. So kann zum Beispiel die Ansiedlung eines bestimmten Aufgabenbündels auf Referatsebene *einerseits* zur Folge haben, dass sich ein Referatsleiter mit keinem oder wenigen Sachbearbeitern und stark begrenzten finanziellen Mitteln um dieses Aufgabenbündel kümmert, für das in einer anderen Ministerialverwaltung eine ganze Abteilung zuständig ist. Diese Abteilung verfügt dann für dieselben Aufgaben in der Regel über eine feingliedrigere Arbeitsteilung mit der Möglichkeit zur detaillierteren Politikproduktion. Die *andere* Möglichkeit ist, dass der hohe vertikale Stellenwert eines Aufgabenbündels nicht selten mit einer größeren Fülle an Aufgaben einhergeht. Dies würde dann heißen: Je höher die vertikale Ansiedlung, desto wahrscheinlicher die dortige Konzentration von Aufgaben des Politikfelds. Mit einer höheren vertikalen Verortung steigt also der hierarchische Stellenwert (auch so Leunig 2012: 161) und meist die Größe (ähnlich diskutiert bei Derlien 1996: 559) des Aufgabenbündels. Für beides oder eine Mischform aus beidem ist folgender Schluss zulässig: Eine höhere vertikale Ansiedlung bedeutet eine intensivere Befassung mit dem Politikfeld an diesem Ort.

Abbildung 2.1: Beispielorganigramm eines Ministeriums für Gesundheit, Integration und Sport



Eigene Darstellung.

Die inhaltliche Gruppierung von Aufgaben hat konsequenterweise die Abtrennung von anderen Aufgaben und Aufgabenbündeln zur Folge. Unterscheidungen zwischen Aufgabenbündeln auf gleicher Gliederungsebene sind somit möglich. Diese horizontale Unterscheidbarkeit von Aufgabenbündeln sollte sich in der Namensgebung widerspiegeln. Regelmäßig liegen im Justizministerium beispielsweise unterscheidbare Abteilungen wie ‚Vollzug‘, ‚Strafrecht‘ und ‚Rechtsprüfung‘ vor. Entlang der Bezeichnung wird hier ersichtlich, wie in etwa affine inhaltliche Aufgaben zusammengefasst und von anderen Bündeln abgetrennt wurden. Hier sind Rückschlüsse auf dort bearbeitete Aufgabenbündel meist weitgehend unproblematisch.

Eine Ausnahme bilden die Bezeichnungen auf Ministeriumsebene. Derlien (1996: 562f, 574) weist darauf hin, dass zwar Namensgebung identitätsstiftend sei; jedoch käme es auf Ressortebene vermehrt zu „prosaischen“, „modernen“ und „symbolischen“ Bezeichnungen. Diese ließen oft keine präzisen Rückschlüsse auf die dort bearbeiteten Aufgabenbündel zu (vgl. auch Saalfeld und Schamburek 2014). Als gute Beispiele können die bisherigen Ressorts des Bayerischen Staatsministers Markus Söder dienen. Der CSU-Politiker stand Anfang des Jahrtausends noch dem von ihm als Lebensministerium benannten Ressort vor und leitet seit 2013 das Ministerium der Finanzen und für Heimat. Was unter den Zuständigkeiten für ‚Leben‘ und ‚Heimat‘ zu verstehen sei, lässt sich erst nach einem tieferen Blick in den Behördenaufbau feststellen. Außerdem nehmen die Ministerien in höchst unterschiedlicher Weise Aufgabenbündel in ihre Ressortnamen auf⁴. Rheinland-pfälzische (vgl. Czerwick 2010: 387) und nordrhein-westfälische Häuser neigen zur schrittweisen Elongation von Bezeichnungen. Gleiches gilt für Ministerien im Bereich des Sozialen (siehe auch Derlien 1996: 563) – aber auch nicht immer: aus Tradition (Q Michna 2014) hieß das entsprechende Ressort in Hessen über lange Jahre schlicht ‚Sozialministerium‘. Auch baden-württembergische Ministerien haben meist nur das Kernpolitikfeld im Namen. Große Politikfelder wie beispielsweise ‚Bauwesen und Bauverwaltung‘ würden trotz ihrer Bedeutung selten in den Titel des Hauses aufgenommen (Schamburek 2015: 247 Fn 6, Q Erpenbeck 2012, Q Jelit 2015).

In einigen Fällen gibt die Bezeichnung eines Ressorts die vom Minister verfolgten Politikschwerpunkte aus der Auswahl aller im Haus wahrgenommenen Aufgaben an; so geschehen im Hessischen Sozialministerium, welches zwei Jahre lang ‚Ministerium für Arbeit, Familie und Gesundheit‘ hieß (Holl 2009, Q Banzer 2014). Diese Variante der Namensgebung habe auch ihren Nachteil, so Amtsinhaber Jürgen Banzer (ebd.): „Natürlich habe ich mich dann relativ schnell mit der Anfrage auseinandersetzen müssen – ich war ja auch Frauenminister –: ‚Warum steht das nicht im Namen des Sozialministeriums?‘ Oder: ‚Warum stehen die Heimatvertriebenen und Aussiedler nicht mit drinnen?‘ Wenn Sie so anfangen, dann werden Sie aus der Begrüßungsformel nicht mehr rauskommen.“ (vgl. ähnlich Focus 2014, Weser-Kurier 2014). Ganz andere Beweggründe vermutet der ehemalige Integrationsbeauftragte in NRW, Thomas Kufen (Q 2014), in der Namensgebung des dortigen Sozialministeriums der Regierung Kraft: So

⁴ Ausführlich diskutiert z.B. bei Czerwick (2010) am Beispiel Rheinland-Pfalz

sei wohl die Reihung der enthaltenen Bezeichnungsbestandteile Ergebnis der Suche nach einem wohlklingenden Akronym gewesen.

Probleme dieser Art der Namensgebung auf Ressortebene wurden zum Beispiel Pappi, Schmitt und Linhart (2008, ähnlich Laux 1986: 4), Mortensen und Green-Pedersen (2015: 171f) und teilweise von Reichersdorfer (2011: 15) nicht gesehen: Sie stützten ihre gesamte Analyse auf die Ministeriumsbezeichnungen und verzichteten dabei auf einen Blick in die innere Struktur der Häuser.

Dabei ist die Einbettung von Aufgabenbündeln in den Aufgabenkontext von großer Bedeutung: Beispielsweise macht es einen Unterschied, ob die namentlich oft nicht genannte Energiepolitik im Umwelt- oder im Wirtschaftsministerium betrieben wird. Das Personal des energiepolitischen Bereichs eines Umweltressorts ist in das Weisungs- und Programmgeflecht des dortigen Ministers eingebunden. Hier werden Umweltthemen wie beispielsweise klimafreundliche qualitative Energiegewinnung mehr im Vordergrund stehen, als dies im Wirtschaftsministerium mit eher quantitativen Ansätzen zur Gewinnung günstiger Energie für die Industrie der Fall wäre. Fuchs nimmt die Umweltpolitik selbst als Beispiel. Hinsichtlich der Suche nach einer geeigneten Horizontalverortung in den 70er und 80er Jahren merkt er an (1985: 130f): „Es ist ein Unterschied, ob das Umweltschutzrecht bei einem Innenministerium (Bund), einem Raumordnungsministerium (Bayern, Saarland), einem Landwirtschaftsministerium (Baden-Württemberg, Hessen), einem Gesundheitsministerium (Rheinland-Pfalz) oder gar bei einem neue geschaffenen Umweltministerium ressortiert.“ Der letztgenannte und zu dieser Zeit noch unbekannte Fall setzte sich historisch gesehen nach intensiver Diskussion in Forschung (siehe insb. Müller 1986a) und Politik in der Folgezeit durch. Hood und Dunsire (1981: 19) führen das klassische Beispiel der Trennung von Arbeits- und Wirtschaftspolitik ins Feld: Wie stark berücksichtigt in diesem Falle ein Wirtschaftsministerium arbeitsschutz- oder arbeitssozialrechtliche Themen? Dass es wichtig ist, nach welchen Gesichtspunkten horizontale Ausdifferenzierung stattfindet, unterstreichen auch Giannetti und Laver (2005: 94): „Thus, if there are 20 cabinet ministers, for example, in charge of 20 government departments, then cabinet policy decisions will be structured in terms of a 20-dimensional implementation space defined by the substantive content of the policy jurisdictions of each government department.“ Art und Ausmaß von Politikproduktion lässt sich also über die Verortung steuern.

Obwohl absolute Trennschärfe zwischen inhaltlicher und funktionaler Aufgabenbündelung nicht erreichbar ist, lässt sich funktionale Bündelung üblicherweise in Form von Stabsorganisierten Stellen finden. Stäbe arbeiten jeweils einer angebbaren Stelle in der Verwaltungshierarchie zu. Als größten Stabsapparat kann die Staatskanzlei (in Baden-Württemberg ‚Staatsministerium‘) gesehen werden. Als eine typische Stelle mit Stabsfunktion wird sie nach funktionalen Gesichtspunkten vom Ministerpräsidenten *einerseits* zur Steuerung sowie *andererseits* zur Kontrolle und Informationssammlung genutzt. Staatskanzleien können jedoch auch ausgewählte Aufgaben inhaltlicher Art in mehr oder minder großem Umfang an sich ziehen (Zerr 2006: 191, Häußler 1995: 61). So sind beispielsweise besondere Vorlieben des Ministerpräsidenten oder klassische

Aufgabenbündel wie die Medienpolitik oft bei der eigentlich funktional orientierten Behörde angesiedelt. Mithin kam es schon zu bewussten ‚Entrümpelungsaktionen‘ der Staatskanzlei, weil mit steigendem inhaltlichen Schwerpunkt die Steuerungsfähigkeit verloren zu gehen drohte. Ein Beispiel für die radikale Entledigung inhaltlicher Aufgaben findet sich in der SPD-Alleinregierungsperiode seitens des Ministerpräsidenten Beck in Rheinland-Pfalz (Q Weber 2013, Q Edinger 2014). Konkreter Anlass war die Bestrebung Becks, sich neben seiner Ministerpräsidententätigkeit vermehrt in der Bundespolitik zu engagieren. Sein Ministerpräsidentenamt sollte entsprechend auf die Steuerungsfunktion zurückgefahren werden (ebd.).

Eine Hierarchieebene unter dem Ministerpräsidenten sind in Ministerien zwei weitere regelmäßig auftretende stabsorganisierte Strukturtypen zu finden.

Erstens sind Stäbe beispielsweise direkt beim Minister in Form des Büroleiters, der Pressestelle oder des Landtagsbeauftragten angesiedelt. Beamtete und parlamentarische Staatssekretäre verfügen eigens über eine kleinere Stabsstelle (Mayntz und Scharpf 1973a: 40).

Definiert man Stäbe über die funktionale Bündelungseigenschaft, so kann *zweitens* die Zentralabteilung als Stabsstelle der Rumpf-Linienorganisation angesehen werden. Dort werden regelmäßig nicht-inhaltliche Verwaltungsaufgaben wie etwa interne Rechts-, Personal-, Haushalts-, Organisations- und Datenverarbeitungsangelegenheiten platziert. Schmid und Treiber sprechen deshalb von der „Verwaltung der Verwaltung“ (1975: 111). Des Weiteren beherbergt man dort meist Gesamtplanungs- und Strategieraufgaben (Wagner und Rückwandt 1981: 24), die Öffentlichkeitsarbeit und Kontaktstellen zum Landtag, zum Bund und zur Europäischen Union. Auch hier prägen unterschiedliche Ausformungen das Bild: Zuweilen sind in dieser – kurz genannt – ‚Z-Abteilung‘ ausgewählte inhaltliche Felder untergebracht oder Funktionsaufgaben erstrecken sich umgekehrt auf zwei Abteilungen (Schmid und Treiber 1975: 121f).

Auch unterhalb der Minister-Ebene können sich verschiedene Formen von Stabsstellen finden. Je niedriger freilich die Stelle, denen der jeweilige Stab zugeordnet ist, in der Gliederungshierarchie positioniert wurde, desto enger werden die Zuständigkeitsportfolios. So beziehen sich Stäbe mit abnehmender Position in der Gliederungshierarchie auf inhaltlich eingeschränktere Aspekte. Projektgruppen als ablauffördernde oder innovationsfunktionale Stellen sind beispielsweise oft als Stäbe organisiert. Regelmäßig sind sie dabei gewollt temporäre Phänomene (Karehnke 1973: 840). Ellwein (1976: 127f) berichtet hingegen von unfreiwillig untergegangenen oder ins Abseits gedrängten Stäben aufgrund gescheiterter Problemlösungs- und Innovationsanstrengungen. Es gibt daneben zahlreiche weitere Ausformungen von Stabsstellen und den unabhängigeren sonderorganisierten Stellen. Beauftragte sind beispielsweise sowohl in linien- als auch in stabs- oder sonderorganisierter Form jeweils häufig zu finden.

In der Linienorganisation dreier Ressorts entsteht zwangsläufig eine weitere Form funktionaler Aufgabenbündelung: die sogenannte Spiegelzuständigkeit. Jene findet sich regelmäßig in Staatskanzleien (Zerr 2006: 189), Finanzministerien und Justizministerien (Saalfeld 2000: 66, Leunig 2012: 226). Wenn ein größeres Aufgabenbündel irgendwo in der Ministerialverwaltung bearbeitet wird, dieses eine gewisse Summe an Finanzmitteln beansprucht oder auf rechtlich relevanten Vorgängen beruht, spiegelt sich dies je nach Ausmaß des Gegenstands als dauerhafte Aufgabe oder gar in Form eines eigenen Referats im aufbauorganisatorischen Arrangement dieser Häuser wider. So muss die Staatskanzlei als koordinierende Behörde beispielsweise Detailkenntnis zu einem neuen Programm im Umweltschutzbereich haben. Dieses Programm verursacht wahrscheinlich Kosten, die mit dem Finanzministerium abgesprochen werden müssen. Das Justizministerium prüft schließlich die Rechtskonformität der Initiative des Umweltministeriums. Entsprechende Strukturen sind mit Blick auf zahlreiche immer wiederkehrende Initiativen, Gesetzesvorschläge und Programme in der Umweltpolitik dauerhaft vorzuhalten. Dies geschieht in Form von Spiegel(teil)referaten.

2.1.3 Beauftragte

Das Beauftragtenwesen nimmt im Gesamtbild der Aufbauorganisation eine Sonderrolle ein. Mit unterschiedlicher Schwerpunktlegung sind Beauftragte Funktionsstellen für wohldefinierte inhaltliche (Hopp 1993: 7) Aufgabenbündel. Vor diesem Hintergrund stellt sich nicht nur die Frage nach der vertikalen und insbesondere horizontalen Verortung, sondern auch nach den Gründen für die Einführung, den Unterhalt und die Abschaffung derselben.

Beauftragte sind – unabhängig von ihrer Verortung in der Struktur – „außerordentlicher“ (Fuchs 1986: 368) Bestandteil der Aufbauorganisation. Trotz ihrer Funktionsbetonung sind sie weder als Steuerungs- und Informationsinstrument einer übergeordneten Stelle noch als ‚Verwaltung der Verwaltung‘ eingesetzt. Umgekehrt kann ihr inhaltlich meist stark eingeschränkter Fokus nicht darüber hinwegtäuschen, dass den Beauftragten regelmäßig Funktionen außerhalb der routinemäßig linienorganisierten Aufgabenerledigung zugedacht sind. Diese besonderen Funktionen beziehen sich dann meist auf die konkrete Beschaffenheit eines inhaltlichen Aufgabenbündels. Hopp (1993: 28f) macht diesbezüglich drei Typen aus: 1. Ombuds-Beauftragte, deren Aufgaben insbesondere Schutzrechte der Bürger vor der Staatsverwaltung betreffen, 2. Interessen-Beauftragte, die zugunsten jener Gesellschaftsgruppen, die nicht schon ohnehin weitreichenden Einfluss auf die Ministerialbürokratie nehmen können, eingesetzt sind und 3. Verwaltungs-Beauftragte, die zur Lösung von Aufgabenerledigungsproblemen außerhalb der regulären hierarchischen Linienorganisation herangezogen werden. Letzterer Typus wird also zur organisationsinternen Verbesserung der Bearbeitung von Aufgabenbündeln geschaffen. Wichtige Funktionen dieses Typs können bei der Steigerung von Innovationsfähigkeit (Böhret 1987) abseits des Tagesgeschäfts (Hofmann 1994: 200), bei einer reibungsärmeren und komplexitätsreduzierenden Gestaltung der Ablauforganisation (Fuchs 1986: 368, Hofmann 1994: 199), bei der Habbarmachung neuer oder sich

verändernder Aufgaben (Fuchs 1985: 154-156, 1986: 367) und schließlich bei der Betreuung einer untergehenden Aufgabe (ebd.: 367) liegen (vgl. auch von Mutius 1990).

Neben der Aufgabengenesse im Umwelt-, Energie- und Frauenbereich war und ist auch die Migrations- und Integrationspolitik ein Feld, in dem es zur Neuschaffung und zur Veränderung von Aufgabenbündeln kam. Auch unter den untergehenden Aufgaben findet sich eine migrations- und integrationspolitische Aufgabe: der Lastenausgleich (vgl. Q Rech 2013 oder Q Erpenbeck 2014).

Doch nicht immer ist hinter der Einrichtung von Beauftragten ein rein staatsorganisatorisch-funktionaler Grund zu vermuten. Klientelpolitik im Sinne von Symbol- (Fuchs 1985: 192-195) aber auch Versorgungs- (Fuchs 1985: 195, vgl. auch Derlien und Murswiek 2001: 11) und Bevorzugungspolitik (König 2001: 109, Derlien 1996: 571), sowie die Verdeutlichung einer veränderten Schwerpunktlegung oder Kursänderung (Fuchs 1985: 192) können beispielsweise Ursache sein. Meist fügt sich das Angenehme mit dem Nützlichen, sodass funktionale und nicht-funktionale Erwägungen sich zur Conclusio des Bedarfs einer neuen Stelle verbinden. Folge ist das Anwachsen (Derlien 1996: 571, 574) bis hin zum „Wuchern“ (Püttner 2004: 231) des Beauftragtenwesens, weil jene Erwägungen eine Abschaffung tendenziell verhindern. Schon allein deshalb und weil außerordentliche Organisation dazu neigt, die ordentliche zu stören, seien diese Stellen linienintern nicht sehr beliebt (ebd.: 233f).

Nachdem die Gründe für die Existenz von Beauftragten skizziert wurden, bleibt zu klären, wo sie mit welcher Bezeichnung angesiedelt werden. Die Verortung könne sowohl „nahtlos“ in die Behördenstruktur eingebettet oder bewusst gesondert gestellt werden (Fuchs 1986: 366). Fuchs (1985: 131) merkt an, dass eine „überraschend große Zahl von Beauftragten auf diese traditionelle Weise“ linienorganisiert seien. Dabei könne die vertikale Verortung von der Referats- bis hin zur Abteilungsebene hinaufreichen. Empirisch kann im Fall der Migrations- und Integrationspolitik mithin sogar die stabsorganisierte Ansiedlung auf Ministerebene beobachten werden.

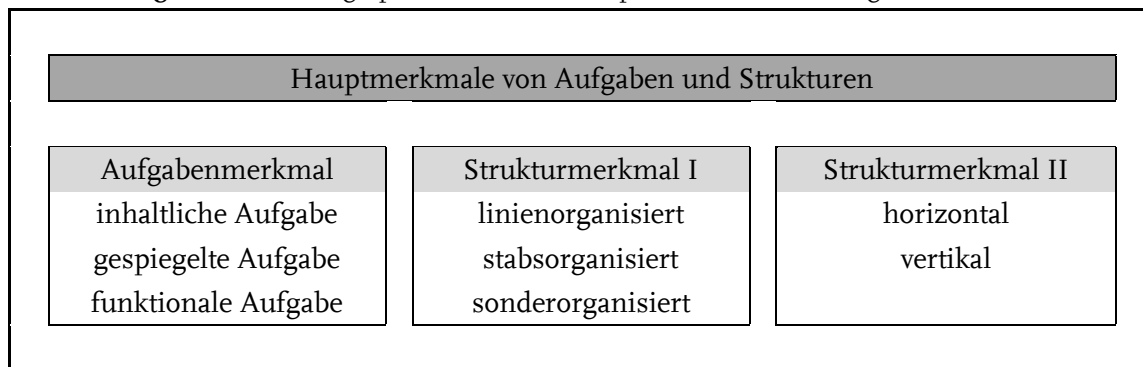
Das inhaltlich zu bearbeitende Aufgabenbündel geht bei Beauftragtenstellen regelmäßig aus dem Namen hervor. Lediglich ist nicht immer vom Beauftragten (Hopp 1992: 8) die Rede: Es kann sich um ein ‚Büro für ...‘ oder einen ‚Verantwortlichen für ...‘ handeln; mithin wird die besondere Funktion im Namen betont, wie zum Beispiel der ‚Ombudsmann für ...‘. Die Einführung von Beauftragten erfreut sich also aus zahlreichen Gründen einer großen Beliebtheit, wobei der Kreativität in Sachen Ansiedlung keine Grenzen gesetzt sind. Während es einerseits Abweichungen in der Funktionsbezeichnung gibt, ist jeweils zumindest das inhaltliche Aufgabenbündel namentlich umrissen.

2.1.4 Folgen von Aufgabenansiedlung

Es hat sich also eine übersichtliche Zahl von wichtigen Aufgaben- und Strukturtypen zur Charakterisierung von Aufgabenansiedlung in Aufbauorganisationen herausgebildet. Das zentrale Aufgabenmerkmal erscheint in seinen üblichen Hauptausprägungen entweder als ‚inhaltlich‘, ‚gespiegelt‘ oder ‚funktional‘. Die strukturelle Ansiedlung von Aufgaben lässt sich hauptsächlich nach linien-, stabs- und sonderorganisierten Formen

unterscheiden, die wiederum vertikal und horizontal in der Struktur angeordnet sind. In der folgenden Abbildung 2.2 werden diese nochmals graphisch in Erinnerung gerufen:

Abbildung 2.2: Übersichtsgraphik zu den drei Hauptmerkmalen von Aufgaben und Strukturen



Eigene Darstellung.

Die Ansiedlung einer Aufgabe oder eines Aufgabenbündels an einer bestimmten Stelle in der Struktur der Organisation hat zwei wichtige Folgen⁵. *Erstens* wird die Aufgabe selbst aus dem Pool der zu verortenden Aufgaben herausgenommen und steht somit nicht mehr zur Ansiedlung andernorts zur Verfügung⁶. *Zweitens* kann das Aufgabenbündel folglich auch nicht mehr mit anderen Aufgaben außerhalb der zugewiesenen strukturellen Einbettung gebündelt werden. Das ist insbesondere aus der *policy*-Perspektive relevant: Ein einmal verortetes Aufgabenbündel ist nach vollzogener Verortung auch nicht mehr mit potentiell kompatiblen Aufgabenbündeln desselben Politikfelds kombinierbar. Ist beispielsweise der Bereich ‚Energie aus nachwachsenden Rohstoffen‘ bereits im Landwirtschaftsministerium untergebracht und mit Aufgaben der Ackerflächenbewirtschaftung gebündelt worden, können andere energiepolitische Aufgaben wie ‚Reaktorsicherheit‘ dort nicht mehr in die errichtete Struktur eingeflochten werden. Das hat wiederum Auswirkungen auf die horizontale und vertikale Verortung der Aufgaben des Politikfelds. Werden Aufgaben eines bündelungsfähigen Aufgabenbereichs nicht konzentriert gebündelt, sondern horizontal breit gestreut – also zum Beispiel über mehrere Ministerien verteilt –, so ist die Chance auf eine vertikal hohe Verortung der jeweils kleineren Aufgabenbündel tendenziell niedriger. Umgekehrt gilt, dass für ein Aufgabenbündel die Chance auf vertikal höhere Verortung mit seinem Umfang steigt. Um beim Beispiel zu bleiben: Wird der Bereich ‚Nachwachsende Rohstoffe‘ mit Ackerflächenbewirtschaftung kombiniert, stellt er aus Perspektive des Politikfelds ‚Energie‘ ein kleines Aufgabenbündel im Landwirtschaftsministerium mit wohl sehr niedrigem vertikalen Stellenwert dar. Nehmen wir weiterhin an, es finden sich kleinere und wohl

⁵ Wenngleich es scheint, als wären hier bereits interessante Kausalmechanismen aufgedeckt, sind diese Auswirkungen jedoch nur logische Konsequenz der Arbeitsteilung. Aufgrund dessen passt dieser Abschnitt besser zur Deskription des Forschungsgegenstands als zu erklärenden Abschnitten dieses Texts.

⁶ Nur äußerst selten kommt es vor, dass in sehr komplexen Organisationen *dieselbe* Aufgabe mehr als einmal im Aufbau verortet wird. Die jeweiligen Stellen befänden sich dann im Zustand konkurrierender Zuständigkeit.

niedrig verortete Aufgabenbündel – z.B. ‚Reaktorsicherheit‘ beim Umweltministerium und ‚Fossile Energiegewinnung‘ im Wirtschaftsministerium – verstreut in der Gesamtstruktur. Sind Aufgaben auf diese Weise breit verstreut, so spricht man von einer Ansiedlung politikfeldbezogener Aufgabenbündel im Querschnitt. Politikfelder weisen einen „mehr oder minder stark ausgeprägten Querschnittscharakter“ (vgl. Jantz und Veit 2009: 285) auf. Würde man diese Aufgabenbündel teilweise oder insgesamt zusammenfassen, sinke die Zahl der horizontalen Ansiedlungsorte. Gleichzeitig stiege aufgrund des vergrößerten Umfangs des Bündels an einem Ort in der Struktur die Wahrscheinlichkeit einer höheren Vertikalverortung.

Ähnlich verhält es sich mit Beauftragten außerhalb der Linie. Existiert bereits ein mit inhaltlichen Aufgaben ausgestatteter Beauftragter, so schrumpft die Wahrscheinlichkeit für vertikal höher verortete Aufgabenbündel andernorts. Diesen Aufgabenbündeln in der Linie würden nämlich diejenigen Aufgaben fehlen, die dem Beauftragten zugewiesen wurden. Umgekehrt ist die Abschaffung des Beauftragten dann wahrscheinlicher, wenn ihm Aufgaben weitgehend entzogen und diese in die Linie verschoben werden.

2.2 Typische Aufgabenbereiche und Organisationsstrukturen

Im vorangegangenen Abschnitt wurden die zentralen Aufgaben- und Strukturmerkmale der Aufbauorganisation behandelt. Mit diesen Merkmalen lassen sich Aufgaben beschreiben und in der Struktur verorten. Um eine bestimmte Aufgabe in der Grobstruktur ermitteln zu können ist zudem die Kenntnis darüber hilfreich, welche Aufgaben und Aufgabenbereiche sich überhaupt in der Struktur befinden, wo diese üblicherweise verortet sind und wie beweglich sie sind. Die Beweglichkeit von Aufgaben und Aufgabenbereichen in der Struktur zeigt an, in wie oft diese den Ort oder die Bündelzugehörigkeit wechseln (können). Mit dem Ortswechsel, dem Auftauchen, der Transformation und dem Untergehen von Aufgaben finden Organisationsveränderungen statt. Die bisher statisch beschriebene Aufbauorganisation erhält hierdurch zusätzliche eine prozessuale Dimension.

2.2.1 Aufgabenbereiche

Im föderalen System teilen sich Bund und Länder die Gesamtheit der zu erledigenden Aufgaben auf. In die ausschließliche Zuständigkeit der Länder (siehe Wehling 2006: 9) fällt eine beschränkte Anzahl an Aufgabenbereichen: Kultus (Schule und Hochschule), Medien, Kommunalverfassung und Sicherheitsrecht (Leunig 2012: 164). Hildebrandt und Wolf (2008: 12) nennen neben Naturschutz und Infrastrukturpolitik zudem explizit „die Integrationspolitik jenseits des Staatsbürgerschaftsrechts als vorwiegende Ländersache.

Darüber hinaus sorgen drei Umstände dafür, dass sich nahezu die gesamte Palette möglicher Aufgabenbereiche auf Landesebene – bis hin zur Außenpolitik (März 2006: 156) – in irgendeiner Form im Aufbau der Ministerialverwaltung niederschlägt.

Erstens führen Länder autonom selbst Gesetze aus oder handeln für den Bund als Agenten (Southern 1979: 118⁷, Bogumil und Jann 2009: 79 f, 97-99). Für die Erledigung und Koordination einer umfassenden Zahl an Aufgaben dieser Art muss sich der Ministerialverwaltung bedient werden (Leunig 2012: 164).

Zweitens gilt zwar eine grundsätzliche Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes in vielen Aufgabenbereichen; die Länder werden jedoch auch in diesen Bereichen nicht nur durchführend, sondern auch konzeptionell tätig. Hierzu zählen einerseits Aufgaben, die auf die Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung zielen. Andererseits stünde nicht immer die Formulierung von Gesetzen im Vordergrund, so Leunig (ebd.): „Vielmehr geht es hier häufig um die Konzipierung von Fördermaßnahmen, z.B. Landesprogrammen zur Stärkung regionaler Wirtschaftszentren, die der ministeriellen Entwicklung und Koordinierung bedürfen.“. Es ist also eine große Bandbreite an ausführend-verwaltungsfunktionalen und konzeptionell-regierungsfunktionalen (Laux 1993: 305f) Aufgabentypen zu organisieren.

Drittens ist das Land für Angelegenheiten der kommunalen Selbstverwaltung zuständig. Hierunter fallen insbesondere die finanzielle Ausstattung sowie die Aufsichts- und Kontrollzuständigkeit.

Eine grobe Übersicht relevanter Teilpolitikfelder findet sich bei Saalfeld und Schamburek (2014). Aufgaben in diesen Teilpolitikfeldern können Pflichtaufgaben oder Aufgaben freiwilliger Natur sein.

2.2.2 Typische Anordnungsarrangements und Kompatibilität von Aufgaben

In Ministerialverwaltungen bestehen große Freiheiten sowohl bei der inhaltlichen Bündelung der Aufgaben als auch in der Ausgestaltung der Grundstruktur. Karehnke (1973: 833) bemerkt schon 1973, dass es zu „bunten“ und „unübersichtlichen“ Anordnungs-lösungen käme. So könne man neben Referaten verschiedener Größe vor allem Gruppenformen unterschiedlicher Arten und Sondergebilde beobachten (ähnlich Wagener 1979: 69). Dies komme deshalb zustande, weil Aufgaben untereinander von unterschiedlicher Wertigkeit und inhaltlicher Beschaffenheit seien (Becker 1973: 77). Laux (1993: 303f) führt vor diesem Hintergrund als Beispiel das Innenministerium in Baden-Württemberg an, welches man als Sammelstelle für alle Aufgaben, die nicht ausdrücklich anderen Ressorts zugeteilt wurden, konzipiert ist. Hingegen macht Thieme (1981: 182f) für andere Innenministerien typische Aufgabenbereiche aus: „Die Innenministerien der Länder haben vier klassische Abteilungen, nämlich die für Verwaltungs- und Verfassungsfragen, für den öffentlichen Dienst, für das Kommunalwesen und die öffentliche Sicherheit. Die allgemeine innere Verwaltung kennt neben diesen vier Zweigen noch eine Reihe von weiteren klassischen Aufgaben, die heute selten erwähnt werden, weil sie wenig spektakulär sind, aber im Grunde eine große praktische Bedeutung haben, wie etwa die Einwohnerangelegenheiten, die Namensänderung, das Standesamtswesen, das Ausweis- und Paßwesen, die Staatsangehörigkeitsfragen und die Ausländerfragen.“

⁷ Southern (1979: 121): „The vital distinction between independent and delegated administration is that the Laender pay for the former while the Federation pays for the latter.“

(ähnlich Frank 1996/1997). So bestehen also anscheinend sehr grobe Muster, nach denen Aufgaben und Aufgabenbündel eines Politikfelds inhaltlich üblicherweise strukturiert werden.

Doch auch von diesen sehr groben Mustern kann abgewichen werden. Dabei neigen manche Aufgabenbündel stärker dazu, an einem für sie typischen Ort angesiedelt zu werden als andere (vgl. Schamburek 2015: 248). Es muss also verschieden stark ausgeprägte bewegungseinschränkende und -befördernde Faktoren für Aufgabenbündel geben. Eine Strukturierung nach Sachzusammenhang stellt jedoch oft nur eine wissenschaftliche Wünschbarkeit dar (Laux 1986: 5⁸).

So erscheint eine grundsätzliche Aufgabenaffinität laut Derlien (1996: 569) zwar eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung zu sein. Als Beispiele für besonders bewegliche Bereiche identifiziert er (ebd.: 578) die soziale Gruppenpolitik sowie Aufgaben der Bildungs- und Wissenschaftspolitik. Als typisch konfligierende Aufgabenbündel werden Umwelt und Verkehr oder Wirtschaft und Arbeit in der Literatur gesehen (Gebauer 2006: 139). Nur selten werden diese bewusst gebündelt, um Konflikte nicht über die Ablauf-, sondern schon früh über die Aufbauorganisation abzumildern. Ein klassisches Beispiel war auf Bundesebene Wolfgang Clements ‚Ministerium für Wirtschaft und Arbeit‘. Aber auch auf Landesebene finden sich mithin ähnliche Kombinationen. Jüngst⁹ bestellte man in Niedersachsen Olaf Lies als Minister für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr. Oftmals würden sich Aufgabengebiete einzelner Ressorts beträchtlich überschneiden (Schmid und Treiber 1975: 112). Verbreitete Praxis sei außerdem die Kombination von „harten“ (‚Polizei‘) und „weichen“ (‚Sport‘) Aufgabenbereichen.

In einigen Fällen ist kein oder kaum ein direkter Sachzusammenhang erkennbar. Neben der Innen-Sport-Kombination ist auch das ‚Hessische Ministerium der Justiz, für Integration und Europa‘ ein gutes Beispiel für ein Patchwork-Ministerium. Hier werden Aufgabenbereiche mit niedriger Kompatibilität gebündelt. Auch in großen Ressorts hätten Aufgabengebiete zum Teil wenig Beziehung zueinander (Schmid und Treiber 1975: 118). Derlien (1996) wie auch Saalfeld und Schamburek (2014) zeigen, welche Aufgabenbereiche sich empirisch eher miteinander verbinden als andere.

2.2.3 Organisationsveränderungen

Ministerialorganisation kann sich jederzeit verändern. Laux (1993: 309, 312) stellt fest, dass sich trotz aller Veränderung im Einzelnen doch ein eher kontinuierliches Bild der Aufgabenbündelung ergäbe; insbesondere läge dies auf Ressortebene am Gewicht einiger traditioneller Geschäftsbereiche. Jene eher unbeweglichen Geschäftsbereiche fungieren als eine Art Cluster, um die sich beweglichere Aufgaben scharen (Schamburek 2015: 250). Üblich sei die Ergänzung der bestehenden Organisation durch Bildung von

⁸ Laux zitiert aus dem unveröffentlichten Bericht „zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung der Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern (PRVR) vom August 1969“.

⁹ Im Jahr 2013

neuen Abteilungen oder durch Umgruppierung von Aufgaben in den Ressorts und zwischen den Ressorts, während es seltener zu Neubildungen auf höherer Ebene käme (Laux 1986: 6). Für diese seltenen Ereignisse hat Pollitt (1984) eine Typologie in Analogie zu Lebenszyklen – ‚Marriages, Births and Deaths‘ – geschaffen. Zwölf Jahre später differenzierte Derlien (1996) diese Typologie aus und ergänzte jene um einige Analogien. Des Weiteren nennt Derlien (1996: 574, ähnlich Q Rech 2013) die Umbenennung unter Beibehaltung des alten Kompetenzbestands als einfachste Form der Organisationsveränderung. Diese träte häufig aus symbolpolitischen Gründen als Ersatz zur genuinen Aufgabenneustrukturierung auf, sei aber dann meist nicht die langfristig tragfähigste Lösung. Mithin, so der niedersächsische Spitzenbeamte Herbert Jelit (Q 2015), könne eine Umbenennung aber auch Auslöser inhaltlicher oder struktureller Änderungen sein.

2.3 Migrations- und Integrationspolitik

Jedes Politikfeld ist – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß (Saalfeld und Schamburek 2014) – von Veränderungen in seiner organisatorischen Verortung betroffen. Ein besonders interessanter Fall ist dabei die Migrations- und Integrationspolitik. In der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland und insbesondere während der letzten 20 Jahre haben sich hier augenscheinlich besonders starke Veränderungen vollzogen. Im historischen Rückblick war Migration und mit ihr die Integration mit zunehmender Mobilität von Menschen und damit einhergehend gestiegener Möglichkeit des dauerhaften Wohnortwechsels zunehmend zum relevanten Themenfeld geworden.

Bevor die strukturelle Einbindung von Migrations- und Integrationspolitik in die Aufbaustruktur einer Ministerialverwaltung diskutiert werden kann, sind verschiedene Punkte zu klären. Zu diesen Punkten zählen u.a. die Verwendung von Begrifflichkeiten in diesem Bereich, die Verbindung des gesellschaftlichen Phänomens ‚Migration und Integration‘ mit dem politischen System und im Besonderen, wie Aufgaben der Migrations- und Integrationspolitik dort in Erscheinung treten. Zudem empfiehlt es sich, im Zuge der Aufgabenbestandsaufnahme eine Abgrenzung zu verwandten Aufgabenbereichen vorzunehmen.

2.3.1 Begriffe im Bereich ‚Migration und Integration‘

Präsenzbedingung für das Politikfeld ist eine kritische Masse an transnational migrierenden Personen und deren Nachkommen. Unbeschadet der herkömmlichen Begriffsfassung von Migration¹⁰ in der Fachliteratur gibt das Statistische Bundesamt (2008) folgende Definition von ‚Menschen mit Migrationshintergrund‘:

¹⁰ Angenendt (1997: 9) definiert beispielsweise: „die befristete oder dauerhafte Verlagerung des Lebensmittelpunktes in eine andere Umgebung“

Menschen mit Migrationshintergrund sind entsprechend der Definition des Mikrozensus zum einen die nach dem Jahr 1949 auf das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland eingereisten Personen, die damit eigene Migrationserfahrung haben (zugewanderte Ausländer, zugewanderte Deutsche, darunter Aussiedler bzw. ab 1993 Spätaussiedler, Eingebürgerte). Selbst nicht zugewanderte Ausländer, vor allem die hier aufwachsende 2. und 3. Generation, sowie nicht zugewanderte Deutsche, die eingebürgert wurden oder die mindestens einen zugewanderten Elternteil oder einen als Ausländer in Deutschland geborenen Elternteil haben, haben zwar keine eigene Migrationserfahrung, zählen aber ebenfalls zu den Personen mit Migrationshintergrund.

Ausdrücklich genügt ethnische, kulturelle oder religiöse Identität nicht als Merkmal, Menschen mit Migrationshintergrund¹¹ zu charakterisieren. Nicht-migrierte ethnische Minderheiten in Deutschland sind die Dänen in Schleswig-Holstein, die Sorben in Sachsen und Brandenburg, die Friesen in Norddeutschland und die Sinti. Sie alle sind als Minderheit in Deutschland offiziell anerkannt und haben regelmäßig keinen Migrationshintergrund. Die kritische Masse besteht also aus Migrantengruppen, die sich insbesondere hinsichtlich ihrer geographischen Herkunft und ihres rechtlichen Status unterscheiden. Letzterer trennt üblicherweise zwischen unbefristeten, langzeitbefristeten oder saisonalen sowie legalen oder illegalen Ein- und Auswanderern aus der EU oder aus Nicht-EU-Staaten, Asylsuchenden, Aussiedlern, deutschen Flüchtlingen und Vertriebenen¹². Dabei ist *erstens* zu beachten, dass diese Kategorisierung untereinander nicht überschneidungsfrei ist und *zweitens*, dass aber der Sammelbegriff ‚Mensch mit Migrationshintergrund‘ all diese Teilgruppen einschließt.

Zuweilen ist man aufgrund der hohen Sensibilität des Themas in Politik und Wissenschaft nicht präzise genug, diese Teilgruppen korrekt zu benennen. Um beispielsweise den Begriff ‚Zigeuner‘, der in der Öffentlichkeit sehr oft negativ konnotiert gebraucht wurde, zu vermeiden, wird oft die deckungsungleiche Umschreibung ‚Sinti und Roma‘ verwendet; ‚Ausländer‘ werden meist fälschlicherweise synonym als ‚Menschen mit Migrationshintergrund‘ bezeichnet. Dabei kann ein Mensch mit Migrationshintergrund als deutscher Staatsbürger Nicht-Ausländer oder als Nicht-Staatsbürger Ausländer sein. Ausländer können sich legal oder illegal auf dem deutschen Staatsgebiet aufhalten. Aufgrund der Freizügigkeit halten sich EU-Ausländer regelmäßig rechtmäßig in Deutschland auf. Asylsuchende und andere nicht-deutsche Flüchtlinge¹³ sind ausschließlich Ausländer. Nach dem Gesetz berechnete Gründe für Asylgesuche sind hier meist die erzwungenen Ausreise aufgrund politischer, ethnischer, religiöser oder sonstiger Verfolgung und Vertreibung im Gegensatz zu wirtschaftlichen und sozialen Aspekten (vgl. Q Neumeyer 2011b, Q Meyer 2011). Ihr Aufenthalt ist auch nach dem positiven Bescheid einer Asylberechtigung nicht langfristig angelegt, sondern nur solange vorgesehen, bis der Asylgrund entfällt. Deswegen handelt es sich bei dieser Gruppe vorerst

¹¹ Mit der Wendung ‚Mensch mit Zuwanderungsgeschichte‘ wurde in Nordrhein-Westfalen ein neuer Begriff mit abweichender Definition (Santel 2008: 225f) eingeführt, der sich mittlerweile dort etabliert hat (siehe Kufen 2008: u.a. 204 und Storr 2008: 231).

¹² Hier wiederum der Verweis auf Angenendt (1997: 15-18) mit weiteren Klassifizierungen zu illegalen Zuwanderern, Einwanderern, Vertragsarbeitern, Saisonarbeitskräften etc.; siehe aber auch u.a. Bommes 2011: 115f, Kerlen und Wimmer 1997: 5-16 oder Müller-Schneider 2000.

¹³ Hier unterscheidet das Ausländerrecht. Nicht jeder Flüchtling ist asylsuchend und/oder asylberechtigt.

nicht um Einwanderer¹⁴. Dies ist erst dann der Fall, wenn eine Rückkehr ins Heimatland nicht möglich oder auf lange Sicht nicht wahrscheinlich ist, oder aus anderen Gründen ein dauerhafter Aufenthalt in der Bundesrepublik angestrebt wird. Ein Grenzfall von dauerhaftem, aber regelmäßig unterbrochenem Aufenthalt auf deutschem Bundesgebiet tritt beispielsweise bei Saisonarbeitskräften auf. Ihr Ziel ist meist nicht die Einbürgerung.

Deutsche Vertriebene und Flüchtlinge aus den Ostgebieten und Aussiedler sind hingegen keine Ausländer. Bei Grenzübertritt auf deutsches Staatsgebiet werden Aussiedler nach formal-behördlicher Prozedur zu deutschen Staatsbürgern. Deutsche Vertriebene und Flüchtlinge besaßen in der Regel schon vor ihrer Migration die deutsche Staatsangehörigkeit.

An der Staatsbürgerschaft scheidet sich auch die Gruppe der Zigeuner in zwei Gruppen: Während die auf deutschem Territorium ansässigen Sinti deutsche Staatsbürger seien, wiesen Roma regelmäßig Migrationshintergrund auf (Q Erpenbeck 2012, Q Spiegel 2013). Diese sind wiederum zwar ethnisch von Bulgaren, Rumänen oder Slowaken zu trennen, teilen mit Ihnen jedoch häufig die jeweilige Staatsbürgerschaft.

Asylsuchende werden mittels Königsteiner Schlüssel nach Quoten auf alle 16 Bundesländer verteilt. Die Zusammensetzung nach Herkunftsländern weicht nur in wenigen Fällen nennenswert ab. So ist Baden-Württemberg ausschließlich für Asylsuchende aus Gambia zuständig.

Für alle anderen Teilgruppen können Bevölkerungsstrukturdaten jedoch regional hoch heterogen sein. Insbesondere muss zwischen ostdeutschen und westdeutschen Bundesländern sowie zwischen städtischen und ländlichen Regionen unterschieden werden. Migration kritischer Massen ruft deshalb soziostrukturelle Veränderungen in der Bevölkerung hervor. In ostdeutschen Bundesländern ist der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund zum Stand von 2007 mit durchschnittlich 4,8% (Rühl 2009: 27f) weit aus niedriger als im Westen mit ca. 15-25%¹⁵ (ebd.). Außerdem setzt sich diese Anteilsgruppe im Osten aus anderen Ethnien zusammen: Neben einigen osteuropäischen Zuwanderern seien es vor allem hochgebildete Südasiaten (insb. Vietnamesen), die sich in ostdeutschen Flächenländern angesiedelt hätten (Q Gillo 2013). Hingegen sind im westlichen Teil der Bundesrepublik noch vor den zahlenmäßig starken Gruppen aus Ost- und Südosteuropa vor allem türkische und italienische Bevölkerungsteile vorzufinden. Gewichtigen Einfluss darauf hatten die Anwerbeabkommen mit der Türkei und mit Italien. Man stellte damit bis zum Anwerbestopp in 1973 (Arendt 1973) die Weichen für eine Einwanderungswelle von Gastarbeitern und deren Familien.

¹⁴ Mithin taucht statt des Begriffs ‚Einwanderer‘ auch ‚Zuwanderer‘ auf. Oft handelt es sich aber hierbei nicht um die Verwendung aufgrund eines inhaltlichen Unterschieds, sondern – ähnlich wie zum Beispiel beim Begriff der ‚Inklusion‘ – eher um Nutzungsunterschiede bei politischen Lagern. Wüst (Q 2014) bemerkt, dass ‚Zuwanderer‘ im Vergleich zu ‚Einwanderer‘ etwas Vorläufigeres oder Unsystematischeres andeute.

¹⁵ Ausreißer sind hier jeweils Schleswig-Holstein mit 12,6% und Hamburg mit 26,3%.

Neben Ost-West-Unterschieden liegen auch einige bundeslandspezifische Besonderheiten vor. Gerade von der Arbeitskraftanwerbung profitierte beispielsweise das Bergbau- und Industrie-Bundesland Nordrhein-Westfalen. Bayern beherbergt einen besonders hohen Anteil an Menschen aus dem ehemaligen Jugoslawien (Q Beckstein 2013), die infolge des dortigen Bürgerkriegs teilweise vorerst Asyl fanden und teilweise schließlich zuwanderten. Einige Bundesländer unterhalten besondere Partnerschaften oder Schirmherrschaften zu Landsmannschaften der Vertriebenen – wie in Baden-Württemberg mit den Donauschwaben, Niedersachsen mit den Schlesiern oder Bayern mit den Sudetendeutschen – und zur (Spät-) Aussiedlergruppe – wie in Baden-Württemberg – bei entsprechend überdurchschnittlichen Anteilswerten in der Bevölkerungsstruktur. Dies könnte sich insbesondere auf die Wahrnehmung von Aufgaben in den entsprechenden Landesverwaltungen auswirken. Paten- und Schirmherrschaften sind überwiegend beim Ministerpräsidenten, seinem Stellvertreter, einem seiner Staatssekretäre oder dem Innenminister angesiedelt.

Nicht allein der Migrationsakt besitzt Relevanz, sondern auch das, was nach der Migration in Interaktion mit der ansässigen Bevölkerung geschieht. Hier gibt es verschiedene Ansatzpunkte (vgl. z.B. Koopmans und Statham 2005: 7-16, Kalter 2008, Otto und Schrödter 2006 oder Esser 2001), die sich grob abstrahiert auf einem Kontinuum anordnen lassen. Ein Extrem ist dabei ein Prozess hin zur Nicht-Unterscheidbarkeit, welche sich üblicherweise auf zwei Weisen vollziehen kann. *Einerseits* sieht ‚Assimilierung‘ die Übernahme sämtlicher Eigenschaften der Zielgesellschaft vor; *andererseits* bewegen sich nach dem ‚Melting Pot‘-Konzept verschiedene Kulturen gleichermaßen aufeinander zu und vermischen sich. Das andere Extrem bildet die Separation der Bevölkerungsgruppen (Segregation), welche sich in unbeweglichem Nebeneinanderleben äußert. ‚Multikultur‘¹⁶ beschreibt *einerseits* Nebeneinanderleben; jedoch findet hier gegenseitige Kenntnisnahme und Kennenlernen statt. *Andererseits* kann sich Segregation im Gegenteil aber auch in Feindseligkeit und/oder Abschottung äußern. Zwischen Assimilierung und Segregation liegen zahlreiche graduelle Abstufungen, die sich größtenteils unter dem Dachbegriff der ‚Integration‘ sammeln lassen. Prozess- und Zustandsumschreibungen im Bereich der Integration sind dabei meist nicht so klar definiert, wie rechtlich klar umrissene Merkmalsbegriffe aus dem Migrationsbereich. Auch verändern sich hier aufgrund des sensiblen semantischen Umgangs des Öfteren Begriffe. So spricht man bei Integration regelmäßig nicht mehr von ‚Eingliederung‘ in die Gesellschaft. ‚Integration‘ wird mit ‚Inklusion‘ teils als Synonym ersetzt und teils je nach Interpretation des jeweiligen Forschers oder Politikers unterschiedlich verwendet. Als Integrationsprozess wird fortan jeder Prozess bezeichnet, der auf einseitige oder beidseitige Annäherung zwischen Migrant und Zielgesellschaft in allen möglichen Facetten ausgerichtet ist.

¹⁶ Storr (2008: 233) sieht in ‚Multikultur‘ einen politischen Kampfbegriff.

2.3.2 Politikfeld ‚Migration und Integration‘

Der Staat will aus unterschiedlichen Gründen in Prozesse der Migration und Integration eingreifen. Dies geschieht mittels ‘policies’: „Proposed programs of action explicitly intended to bring about particular states of the world can be thought of as ‚policies‘.“ (Laver und Hunt 1993: 3). Die Gesamtheit aller Aufgaben und Aufgabenbündel der *polity*-Dimension, welche regelnd auf Migrations- und Integrationsprozesse einwirken sollen, versinnbildlichen in der *policy*-Dimension das Politikfeld. Dabei könne man die Grenzen von Politikfeldern nicht statisch definieren (Blätte 2010 und 2015, Döhler 2015). Dies liegt daran, dass Aufgaben neu entstehen, untergehen oder sich in ihrem Schwerpunkt und ihrer Beschaffenheit verändern. Trotzdem weist das Politikfeld sowohl eine innere Struktur als auch Verknüpfungen zu anderen Feldern an seinen bisweilen im Detail verschwommenen Grenzen nach außen auf.

Die folgenden beiden Absätze beschäftigen sich deshalb mit der Kohärenz des Politikfelds unter dem Abgrenzungs- und Verknüpfungsaspekt.

Erstens: In der Diskussion, welche Eigenschaften Politikfelder konstituieren (Loer, Reiter und Töller 2015, Döhler 2015, Michna 2008a: 125, Lange 2003: 258) gibt es durchaus Ansichten, bei denen von Migrations- und Integrationspolitik nicht als einem Politikfeld gesprochen wird. Man könnte den Begriff ‚Querschnittspolitik‘ in radikaler Weise auslegen, indem man jeglichen Aspekten der Migrations- und Integrationspolitik abstreitet, für sich genommen ohne querliegende Politikfelder existieren zu können. Welche Ansicht die plausiblere ist, bleibt nach wie vor eine aktuelle Frage. Beide Extremvarianten – eigenes Politikfeld oder nicht – gehen jedoch von einer Verquickung großer Teile der Migrations- und Integrationspolitik mit querliegenden Politikfeldern aus. Dabei sind nahezu alle Politikfelder betroffen. Besonders herauskristallisiert hätten sich dabei „Spracherwerb, schulische Bildung, Arbeitsmarkt, Sport, Jugendhilfe, Wohnsituation und interkulturelle Öffnung“ (Michna 2008: 132). An dieser Textstelle nennt Michna zudem Gesundheit, Recht, Religion, Familie und Ökologie. Ein vereinfachend dargestelltes Beispiel: Arbeit und Erwägungen zur sozialen Absicherung bringen zahlreiche Menschen mit unterschiedlichen Bildungsniveaus nach Deutschland. Eine geringe Anzahl an Hochqualifizierten steht hier einer größeren Gruppe mit niedriger Qualifikation gegenüber. Während aktive Anwerbung von qualifizierten Fachkräften eher in den Teilbereich Migrations- und Wirtschaftspolitik fällt, sind Programme für Niedrigqualifizierte eher unter dem Integrationsaspekt mit dem arbeitsfördernden, sozialen und bildungspolitischen Bereich verknüpft. Geringe Berührungspunkte zur Migrations- und Integrationspolitik weisen nur die Bereiche rund um die Landwirtschafts- und Umweltpolitik auf (Q Michna 2014, Q Klöckner 2013), obwohl dort sehr vereinzelt ebenfalls Beispiele zu finden sind. Im Bereich Landwirtschaft wurden z.B. ausländische Saisonarbeitskräfte (Q Weber 2013, Q Tangemann 2012) und Prüfungsleistungen von Ausländern im Fischereiwesen (Q Weber 2013) aber auch Ernährungsfragen (Q Polat 2015) genannt – im Bereich Umwelt z.B. Schaffung von Umweltbewusstsein bei Neuzuwanderern (Q Spiegel 2013) oder Photovoltaikprojekte beim Moscheebau (Q Michna 2014).

Die Querschnittseigenschaft des Politikfelds bedeutet aber auch, dass für die Migrations- und Integrationspolitik – mehr noch als für andere Felder – sehr vielfältige Kombinations- und Bündelungsmöglichkeiten mit Aufgaben anderer Politikbereiche oder untereinander bestehen. Es wird am konkreten Fall zu evaluieren sein, inwieweit Aufgaben zu welchem Grad affin mit welchen querliegenden Politikfeldern sind.

Zweitens weist Migrations- und Integrationspolitik Merkmale einer inneren Struktur auf. Die Hauptunterscheidung findet meist entlang von Bevölkerungsgruppen statt. Auch hier gibt es verschiedene Deutungsmuster zur Affinitätsstärke von Aufgabenbündeln hinsichtlich der einzelnen Teilgruppen untereinander. Den scheinbar deutlichsten Gegensatz vermutet man diesbezüglich zwischen dem ethnisch deutschen Teil der Bevölkerung und ethnisch nicht-deutschen Gruppen. Für das Politikfeld sind in diesem Zusammenhang Aufgabenbündel relevant, die sich mit Rassismus, Diskriminierung und Aufnahmekultur befassen. Hier spielten insbesondere äußerliche sozio-strukturelle Merkmalsunterschiede wie Hautfarbe (Q Spiegel 2013), religiöse und kulturelle Bekleidung oder ungewöhnlicher Vor- und Nachname (vgl. Q Klöckner 2013) eine Rolle. Ohne bereits der Evaluierung des konkreten Aufgabenbestands vorwegzugreifen: Obwohl heterogene Auffassungen zum Ausprägungsgrad, zu den Mitteln der Zielerreichung und zur genauen Ausgestaltung bestehen, sind diese Felder in den Ministerialverwaltungen der Bundesrepublik zugunsten von Minderheitsgruppen konnotiert: Rassismus-Prävention, Anti-Diskriminierungspolitik und Willkommenskultur.

Doch auch unter Deutschen ohne Eltern oder Großeltern mit ausländischer Herkunft und ohne ungewöhnliche sozio-strukturelle Merkmale gibt es strittige Fälle. Beispielsweise ist die Zuordnung von Spätaussiedlern nicht immer klar. Einerseits kann man sie unter dem Aspekt ‚sprachlicher Integrationsbedarf‘ (vgl. u.a. Q Ziegler-Raschdorf 2014) mit ausländischen Einwanderern verknüpft sehen. Andererseits sind sie ethnische Deutsche im Unterschied zu den meisten anderen Menschen mit Migrationshintergrund (vgl. Landtagsdrucksache 15/1039 2004: 3 NI). Vor diesem Hintergrund könnte man sie auch eher zu den deutschen Heimatvertriebenen und Flüchtlinge infolge des zweiten Weltkriegs zuordnen.

Die nächste große Frage ist, ob jener Personenkreis aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten als Teilgruppe der Migrations- und Integrationspolitik im heutigen Begriffsverständnis definiert werden soll. In dieser Untersuchung werden sie nicht explizit eingeschlossen, weil bei Politik, die sich auf deutsche Flüchtlinge und Vertriebene bezieht, vieles darauf hindeutet, dass es sich – ähnlich wie beispielsweise beim Lastenausgleich (Q Rech 2013) – um eine sogenannte untergehende Aufgabe handelt. Die Erlebnisgeneration ist heute bereits verstorben oder inzwischen über 70 Jahre alt. Den aufbauorganisatorischen Höhepunkt im Nachgang von Flucht und Vertreibung bildete das ‚Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte‘, welches bis 1969 bestand. Die Eingliederung jener Gruppen in die Aufnahmegesellschaft kann als abgeschlossen verbucht werden (Lee 1999: 131, Q Ziegler-Raschdorf 2014). Mit Integrationspolitik habe Vertriebenenpolitik mittlerweile nichts mehr zu tun (Q Rech 2013). Nur noch ein sehr kleiner Aufgabenbestand wird vor allem im Bereich der Erinnerungs- und

Mahnkultur nach dem Bundesvertriebenengesetz dauerhaft erhalten bleiben (Q Ziegler-Raschdorf 2014). Jenes Bundesgesetz hat Einfluss auf einige Bereiche der Landesverwaltungen und verknüpft nicht zuletzt (Spät-) Aussiedler-Politik organisatorisch mit der, auf die Angelegenheiten von deutschen Heimatvertriebenen und Flüchtlingen gerichteten Politik. Nur in diesem Zusammenhang findet jener Bereich Eingang in die Betrachtung des Projekts.

Neben den Spätaussiedlern nimmt eine weitere Bevölkerungsgruppe einen Sonderstatus bei integrationspolitischen Fragen ein: die Flüchtlinge. Sie können entweder radikal von Integrationspolitik ausgeklammert sein oder im Gegenteil vollumfängliche Adressaten von Integrationspolitik ohne Unterscheidbarkeit zu anderen Zielgruppen sein. So kann Flüchtlings- und Asylpolitik *entweder* im Lichte der Statusgruppenperspektive gesehen werden – *oder* eben die Asymigration und die Asylsuchendenintegration als Subfelder der jeweiligen Teilbereiche. Bei Schamburek (2015: 240f) wird letztere Unterscheidung zwischen migrationspolitischen Aufgaben *einerseits* und integrationspolitischen Aufgaben *andererseits* vorgenommen. Dort wird empirisch gezeigt, dass der überwiegende Teil migrationspolitischer Aufgaben für die Länder verpflichtend ist, während integrationspolitische meist freiwilligen Charakter haben. Dementsprechend wären sich auch die im Vergleich regelmäßig zu beobachtenden migrationspolitischen Aufgaben untereinander ähnlicher als integrationspolitische (ebd.).

Begriffe, sozio-strukturelle Zustände und Entwicklungen sowie die innere Struktur und potentielle Verknüpfungspunkte des Politikfelds nach außen wurden grob¹⁷ erfasst und umschrieben. Dabei schälten sich vier grob abgrenzbare Felder heraus: *erstens* das Unterscheidungspaar ‚Migration‘ und ‚Integration‘ sowie *zweitens* die – teilweise dazu querliegenden – Felder für die Sonderstatusgruppen ‚Aussiedler‘ und ‚Flüchtlinge‘.

¹⁷ Zur inhaltlichen Beschaffenheit des Politikfelds ließen sich zahllose Bücher füllen. Regelmäßig war dies in den persönlichen Interviews wichtiger Gesprächsgegenstand. Aus Platzgründen muss jedoch auf weitere Ausführungen verzichtet werden.

Kapitel 3: Der Betrachtungsgegenstand

Die Skizzierung des Forschungsgegenstands hat gezeigt, dass dieser trotz einer Fokussierung auf die Migrations- und Integrationspolitik noch immer ein sehr breites Feld beschreibt. Eine empirische Aufarbeitung würde jeglichen Rahmen sprengen. Ziel des ersten von insgesamt drei Hauptabschnitten in diesem Kapitel ist deshalb die bedachte Eingrenzung des Forschungsgegenstands (3.1). Am Ende dieser Eingrenzung steht ein klar umrissener Betrachtungsgegenstand¹⁸. Dabei besteht das zentrale Unterfangen darin, diesen Betrachtungsgegenstand unter maximaler Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden Ressourcen zu bestimmen. Ein Blick auf die Literatur zeigt, dass mithin detaillierter (z.B. Müller u.a. 1986a, 1994, 2009) oder auch breiter (z.B. Pappi, Schmitt und Linhart 2008 oder Saalfeld und Schamburek 2014) am Forschungsgegenstand gearbeitet wurde. Verschiedenen Projekten – insb. der Projektgruppe des Bundesinnenministeriums (z.B. Mayntz-Trier und Scharpf et al. 1972) – stand damals Ende der 1960er und Anfang der 1970er Jahre das Vielfache an Ressourcen zur Verfügung. Jedoch wurde bisher noch nicht (a) ein vergleichsweise langer Zeitraum mit (b) einer breiten Ausdehnung des Betrachtungsrahmens auf mehrere Bundesländer (c) in Verbindung mit der festgelegten Detailtiefe kombiniert. Am Ende der Eingrenzung steht fest, dass der hier definierte Betrachtungsrahmen die bisher dagewesenen Untersuchungen zur deskriptiven Erfassung des Phänomens in ihrem Gesamtumfang übertrifft. Die Analyse findet letztlich entlang wohldefinierter Fälle statt, die den Zeitraum zwischen ca. 1995 und 2013 in den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Sachsen, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen umfassen.

Aufbauend auf dieser eingrenzenden Fallvorauswahl wird anschließend auf die verwendete Datengrundlage (3.2) und deren Operationalisierung eingegangen (3.3). Im Zuge der Operationalisierung werden die Messinstrumente der vorzunehmenden Formalstrukturanalyse diskutiert. Behandelt werden u.a. die standardmäßigen Erfordernisse der Reliabilität und Validität sowie der Anspruch auf Vergleichbarkeit. Vor diesem Hintergrund werden einige absolute und relative Kennzahlen entwickelt, die Aufgaben der Migrations- und Integrationspolitik an den Fundstellen in der Struktur charakterisieren. Zentral wird dabei der sogenannte ‚Beobachtungsort‘ sein. Beobachtungsorte sind Orte der Bündelung von Aufgaben in der Struktur. Die einzelnen Beobachtungen und wie diese in der Struktur verortet sind, ergeben das Gesamtabbild des Politikfelds in der Aufbauorganisation.

¹⁸ An dieser Stelle ist es noch problematisch, vom Betrachtungsgegenstand als ‚abhängiger Variable‘ zu sprechen. Die abhängige Variable entsteht formal erst, wenn das theoretische Argument dieser Arbeit in Stellung gebracht wird. Der Betrachtungsgegenstand könnte in anderen Forschungsdesigns z.B. auch als unabhängige Variable zum Einsatz kommen.

Im vierten Hauptabschnitt des Kapitels (3.4) erfolgt die Erhebung¹⁹ des Betrachtungsgegenstands. Dabei gilt zu beachten, dass der Betrachtungsgegenstand bis dahin mangels theoretischem Argument noch nicht als ‚abhängige Variable‘ bezeichnet werden kann. Das vorhandene Material wird nach Bundesländern gruppiert. Konstituierendes Element der Betrachtungsperspektive ist dabei die einzelne Aufgabe.

3.1 Empirische Eingrenzung

Bisherige Untersuchungen beschäftigen sich empirisch nur mit sehr begrenzten Aspekten des Forschungsgegenstands. Vergegenwärtigt man sich die Komplexität einer Landesministerialverwaltung zu einem Zeitpunkt in einem Bundesland samt der jeweilig vorhandenen Vielfalt aufbauorganisatorischer Arrangements, verwundert dies nicht. In den folgenden beiden Unterabschnitten wird *erstens* zunächst eine kurze Übersicht zum deskriptiven Forschungsstand rund um aufbauorganisatorische Arrangements von deutschen Ministerialverwaltungen präsentiert. Angefangen beim bereits sehr übersichtlichen Literaturbestand hierzu gelangt man relativ schnell zu den wenigen Beiträgen, die sich speziell mit Migrations- und/oder Integrationspolitik beschäftigen. Vor diesem Hintergrund wird anschließend *zweitens* evaluiert, inwieweit man der Komplexität des Forschungsgegenstands in seiner Gesamtheit in einer empirischen Untersuchung gerecht werden kann. Es erfolgt eine empirische Eingrenzung des Betrachtungsgegenstands mittels Vorauswahl. Dabei wird diskutiert, inwiefern bei der Auswahlentscheidung die Beschaffenheit möglicher unabhängiger Variablen eine Rolle spielt.

3.1.1 Deskriptiver Forschungsstand

Empirisches Wissen zu aufbauorganisatorischen Arrangements von deutschen Ministerialverwaltungen wurde freilich meist auch in Deutschland generiert. Trotzdem schadet ein kurzer Blick auf die maßgeblichen Vertreter der internationalen Forschung und deren Werke nicht. Insbesondere die Vorgehensweise englischsprachiger Forscher zur Erhebung von Daten kann hilfreich sein. Oftmals dienen deren Texte als Orientierungspunkt für ihre deutschen Kollegen.

Wenig Übertragbares findet sich im amerikanischen Raum. March und Olson (1983) bieten in einem Überblicksartikel einen Einblick in die Reorganisationsanstrengungen in den Vereinigten Staaten. Hier wird deutlich, dass sich die dortige Grundgestalt der Exekutive sehr von derjenigen in Deutschland unterscheidet. Mehr Gemeinsamkeiten finden sich zur britischen Ministerialverwaltung. Deutsche Wissenschaftler konnten sich den Konzepten zur Beschreibung der Aufbauorganisation hier weit mehr bedienen. Zu den einflussreichsten Forschern dürfte Richard Rose zählen, der sich beispielsweise in ‚Ministers and ministries‘ (1987) mit Aufbau und Ablauf von bestimmten Ministerien beschäftigte. Sehr stark auf Veränderungsprozesse der Ministerialverwaltung liegt der

¹⁹ Dem Umfang des empirischen Materials geschuldet kann nur eine verkürzte Darstellung auf mehreren Dutzend Seiten stattfinden.

Schwerpunkt bei Christopher Pollitt (1984). Er beschäftigt sich insbesondere mit dem aufbauorganisatorischen Wandel und findet bestimmte Veränderungsmuster, die er mit Ereignissen im Lebenszyklus von Menschen wie etwa Geburten, Heiraten, Scheidungen und Todesfälle vergleicht. Ein systematisches Instrumentarium zur Vermessung der Bürokratie stellen Christopher Hood und Andrew Dunsire (1981) bereit.

Im speziellen Feld der Ministerialverwaltungsorganisation finden sich seither keine besonders erwähnenswerten Untersuchungen im internationalen Bereich mit Einfluss auf die deutsche Forschung mehr. Dies gilt auch für die großangelegten Projekte im britischen und skandinavischen Raum, auf welche die Potsdamer Forschungsgruppe (Jann und Döhler et al. 2005: 11f) hinweist. Doch sowohl das ESRC Whitehall Programm (insb. Rhodes 2000a und 2000b oder Marsh, Richards und Smith 2000) wie auch die Gruppe des Projekts ‚Core Executives in Western Europe‘ (u.a. Döhler, Fleischer und Hustedt 2007 oder Hustedt und Tiessen 2006) behandelten zwar thematisch eng mit dem Betrachtungsgegenstand zusammenhängende Themen. Sie forschten jedoch nicht direkt zu aufbauorganisatorischen Fragestellungen in Bezug auf Ministerialverwaltungen oder streiften diese nur.

Neuer Schwung in den Forschungszweig auf internationaler Ebene kam kürzlich mit dem Beitrag von Mortensen und Green-Pedersen (2015). Man hatte hier im Sinne Pollitts Veränderungen im Erscheinungsbild von dänischen Ministerien im Blick. Die Studie beschränkt sich jedoch bei der Beschreibung von Ressorts auf die Bezeichnung und befasst sich nicht mit der inneren Struktur der Häuser. Damit wäre die Vorgehensweise auch auf den deutschen Fall übertragbar. Tatsächlich gibt es bereits eine ähnliche Operationalisierung bei Pappi, Schmitt und Linhart (2008), die sich mit den Namen deutscher Landesministerien beschäftigen und versuchten, so auf das Aufgabenportfolio eines Ressorts zu schließen. Diese tiefenarme Betrachtung von Landesministerien ist für einen bestimmten Forschungsstrang in der deutschen Politikwissenschaft charakteristisch (vgl. auch Fleischer und Seyfried 2015, Raabe 2015). Mit Schwerpunkt auf politische Prozesse und Inhalte dienen Ressorts nur im Zusammenhang mit der Literatur zu *portfolio allocation* als abstrakt gehaltener Untersuchungsgegenstand.

Eine tiefergehende Auseinandersetzung mit Ministerialverwaltungen fand insbesondere im Zeitraum rund um die 70er Jahre in der Verwaltungswissenschaft statt (u.a. Wagener 1979, König, von Oertzen und Wagener 1981, Mayntz und Scharpf 1973a und 1973b, Theis 1973, Hegelau und Scharpf 1975, Garlichs und Müller 1977, Kohler und Teufel 1985, Häußermann 1974). Einen frühen Höhepunkt dieser Forschungstätigkeit markierte der Projektbericht zur Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern (Mayntz-Trier und Scharpf et al. 1972), welcher zugleich die Dominanz der Forschergruppe um Renate Mayntz und Fritz Scharpf auf diesem Feld versinnbildlichte. Aus dieser Gruppe stammte auch Hans-Ulrich Derlien, der eine detaillierte Untersuchung der Landesministerialverwaltung Baden-Württembergs vorlegte (1988). Als Gutachter für die Kommission ‚Neue Führungsstruktur Baden-Württemberg‘ wertete er die Organisationspläne aller Ministerien aus und verdichtete sein Da-

tenmaterial mit Antworten von 50 Abteilungsleitern und 273 Referatsleitern aus schriftlichen Befragungen. Zwei Jahre zuvor hatte Laux (1986) – zwar nicht in dieser Tiefe, aber dafür zugunsten der Breite – einen Überblick über die Ministeriallandschaft der Länder veröffentlicht.

Lehnguth und Vogelgesang (1988) dokumentierten die Reorganisationsentscheidungen auf Bundesebene. Diese Veröffentlichungen Ende der 80er Jahre (vgl. König 2012: 48) waren aber bereits die letzten Ausläufer der nur ungefähr 10 Jahre anhaltenden Hochphase zur Erforschung ministerieller Verwaltungsstrukturen. Heinrich Siedentopfs (1975/1976) Aufruf zur näheren Befassung mit jenem Forschungsgegenstand im Rahmen seiner Antrittsvorlesung in Speyer verhallte. Bereits zu Anfang des Jahrzehnts hatte Bruder (1981) – fast schon als Abgesang auf vergangene Geschäftigkeit in diesem Feld – die Vielzahl von Organisationsuntersuchungen dieser Zeit bibliographisch zusammengefasst, inhaltlich aufgearbeitet und kategorisiert.

In den 90er Jahren hielten dann auch nur wenige Forscher den wissenschaftlichen Diskurs in dieser Angelegenheit am Leben. Dabei stechen drei Autoren besonders hervor: Volker Busse, Heinz Hoffmann und abermals Hans-Ulrich Derlien. Letzterer steuerte mit seiner wichtigen Arbeit ‚Zur Logik und Politik des Ressortzuschnitts‘ (Derlien 1996) empirisches Wissen zur *portfolio allocation* auf Landes- und auf Bundesebene bei. Volker Busse veröffentlichte mehrere Texte (u.a. 1999, 2003, 2006) aus der Sicht eines leitenden Beamten in der Ministerialbürokratie. Im Gegensatz zu Derlien, der die Vogelperspektive einnahm und strukturierten Überblick anbot, ging Busse auf einzelne konkrete Organisationsveränderungen auf Bundesebene ein und beleuchtete diese im Detail. Hoffmann (2003) übte sich ähnlich wie Lehnguth und Vogelgesang (1988) im detaillierten Nachvollziehen von Organisationsveränderungen auf Bundesebene. Ansonsten war es im Forschungsfeld auch im Nachgang der Jahrtausendwende ruhig geblieben.

Seit kurzem ist das Interesse an ministeriellen Aufbaustrukturen in Deutschland wieder zum Leben erwacht. Dies zeigen die Publikationen und Projekte von Czerwick (2010), Saalfeld und Schamburek (2014), Ulrich Sieberer (2015) und Julia Fleischer. Jeweils weitgehend unabhängig (Schamburek 2013) und abhängig (Schamburek 2015) vom Politikfeld Migrations- und Integrationspolitik können die Vorarbeiten zum vorliegenden Buch als Teil dieses Literaturbestands gesehen werden. Im Beitrag von 2013 werden Instrumente zum systematischen Vergleich von Aufgaben hinsichtlich ihrer vertikalen Verortung im Aufbau fortentwickelt. Im Jahr 2015 wird darauf Bezug genommen aber auch eine grobe Aufgabenbestandsprüfung im Politikfeld ‚Migration und Integration‘ durchgeführt.

Mit der Widerspiegelung migrations- und integrationspolitischer Aufgaben im Ressortzuschnitt hatte sich jedoch Andreas Blätte (2010) schon wenige Jahre zuvor befasst. Er betrachtete dabei die Kernexekutive Nordrhein-Westfalens. Auch Johannes Reichersdorfer (2011) stellte in diesem Zeitfenster erstmals eine vorwiegend deskriptive Analyse der Verortung integrationspolitischer Referate und Abteilungen in Landes- und Bundesministerien im Rahmen einer Stipendiaten-Konferenz vor. Unabhängig von diesen Beiträ-

gen, die auf die Beschreibung von Linienorganisation fokussierten, existieren mit Büchern von Michna (2008a und 2008b) und Nick-Magin (2011) zwei Beiträge zur Verortung integrationspolitischer Aufgaben, die sich auf das Beauftragtenwesen spezialisierten. Sie verglichen jeweils Beauftragte in den Bundesländern zu verschiedenen Zeitpunkten. Beide Autoren waren stark beeinflusst von der entsprechenden Grundlagenforschung in diesem Bereich (insb. Fuchs 1986, Hopp 1993). Der jüngste²⁰ Beitrag zur Diskussion kommt von Schamburek (2015). Hier findet eine Aufgabenbestandsaufnahme in Ministerialverwaltungen auf Länderebene statt. Zudem wird die horizontale und vertikale Verortung von Aufgabenbündeln jenem Bereich grob vermessen.

Zusammenfassend lassen sich zwei Erkenntnisse aus der Aufarbeitung des Forschungsstands im Hinblick auf die Beschreibung des Gegenstands gewinnen. *Erstens* gibt es zahlreiche Vorschläge zur Vermessung von ministerieller Aufbauorganisation, die meist nur bestimmte Aspekte des Phänomens eingefangen haben und von unterschiedlichem Erfolg gekrönt waren. *Zweitens* gibt es im speziellen Feld der Verortung von migrations- und integrationspolitischen Aufgaben bereits empirisches Wissen. Dieses erstreckt sich jedoch entweder nur auf sehr spezielle Teilbereiche des betrachteten Phänomens oder ist aufgrund des hohen Abstraktionsgrads wenig informativ. Beide Punkte bildeten jedoch ein robustes Fundament für erste Vorstudien zur Erfassung des Betrachtungsgegenstands (Schamburek 2013 und 2015). Die Aufarbeitung des Literaturbestands hat aber auch gezeigt, dass es sich beim Forschungsgegenstand um einen äußerst komplexen handelt. So musste man sich bei der empirischen Erforschung des Phänomens regelmäßig auf Teilaspekte beschränken.

3.1.2 Vorauswahl

Die Aufarbeitung des Forschungsstands hat also gezeigt, dass eine empirische Betrachtung der Grundgesamtheit aller infrage kommenden Landesministerialverwaltungen hinsichtlich migrations- und integrationsbezogener Aufgaben nicht möglich ist. Dies macht eine empirische Eingrenzung des Betrachtungsgegenstands und damit eine Auswahl bestimmter aufbauorganisatorischer Arrangements notwendig. Soll der Betrachtungsgegenstand später als abhängige Variable in einem Ursache-Wirkung-Modell zum Einsatz kommen, sollte die eigentliche Fallauswahl über die unabhängigen Variablen stattfinden. Wird die Fallauswahl nämlich lediglich entlang der abhängigen Variable getätigt, droht die Gefahr, verzerrte Ergebnisse zu erhalten (Geddes 1990).

Dass aber überhaupt Überlegungen zu möglichen unabhängigen Variablen angestellt werden können setzt voraus, dass die Beschaffenheit des Betrachtungsgegenstands bekannt ist. Das ist wiederum jedoch nicht der Fall. Als einzig adäquate Vorgehensweise in dieser Dilemma-Situation erscheint es deshalb sinnvoll, eine grobe Vorauswahl vorzunehmen. Diese sollte unter maximaler Ausschöpfung der Ressourcen und unter Wegfall einer minimalen Anzahl an Fällen vonstattengehen. Somit bleibt die Möglichkeit erhalten, zu einem späteren Zeitpunkt ein möglichst breites Spektrum an potentiell unabhängigen Variablen anlegen zu können. Im Zentrum des Vorauswahlprozesses wird

²⁰ Stand Juli 2015

dabei die negative Vorselektion von Fällen (Jahn 2006: 230-23) stehen. Dabei werden diejenigen Aspekte des Forschungsgegenstands Schritt für Schritt ausgeschlossen, die Sonderfaktoren beinhalten oder als untypisch anzunehmen sind. Die eigentliche Diskussion zur Fallauswahl findet an späterer Stelle entlang der unabhängigen Variablen statt.

Ein ‚Fall‘ wird vorerst definiert als ‚die Aufbauorganisation einer Ministerialverwaltung eines Bundeslandes zu einem Zeitpunkt‘. Die in einem Fall unterscheidbar eigenständigen Aufgaben oder Aufgabenbündel stellen jeweils die Analyseeinheiten dar. Aufgrund dieser Definition lassen sich also analytisch insgesamt drei Ebenen unterscheiden: Raum und Zeit entlang des Falls und innerhalb des Falls bestimmte Ansiedlungsorte der Analyseeinheit. Um das Potential dieser Mehrebenenstruktur für zukünftige Verwertung zu erhalten, wird die Vorauswahl mit Blick auf *most similar systems design*-Lösungen entlang der Zeit- und Raumebene (Jahn 2006: 230-232) vorgenommen.

Die *erste* Eingrenzung erfolgt entlang der Ebene ‚Zeit‘. Es erscheint nicht sinnvoll, den Untersuchungszeitraum in seiner maximalen Ausdehnung zu betrachten. Hier würde das Falluniversum sämtliche Regierungsorganisationen seit Gründung der Bundesländer in der Nachkriegszeit bis heute einschließen²¹. Der Untersuchungszeitraum wird auf 1993/94 bis 2013 eingegrenzt. Dies liegt auch und vor allem in der Natur des betrachteten Politikfelds begründet: Hinsichtlich der Verortung von Migrations- und Integrationspolitik sind die wesentlichen Veränderungen in den 2000er Jahren zu erwarten gewesen. Blätte (2010: 1) spricht von besonderen dynamischen Entwicklungen „in den letzten zehn Jahren“ und Bendel (2014: 3) von 15 Jahren. Ziel ist es, Veränderungen im Bild der Aufbauorganisation in jenem Zeitraum einzufangen. So wird vermieden, dass migrations- und integrationspolitische Phänomene von unterschiedlicher Beschaffenheit einbezogen und miteinander vermischt werden. Dies ist ausgeschlossen mit der Festlegung des Untersuchungsbeginns auf die frühen 90er Jahre. Endpunkt bildet der letzte Dezembertag des Jahrs 2013. Im Jahr 2014 wurde die Flüchtlingssituation im gesellschaftlichen und politischen Bereich immer deutlicher präsent. Die ersten Landesministerialverwaltungen veränderten ihre Gestalt im Aufgabengebiet ‚Flüchtlinge‘ und läuteten dadurch eine neue Phase der Verortung von Migrations- und Integrationspolitik in der Aufbaustruktur ein. Umgekehrt beendet die neu anbrechende Phase die vorhergehende, wodurch der Zeitrahmen der Untersuchung an Konsistenz gewinnt. Der gesamte Untersuchungszeitraum umspannt circa 20 Jahre.

Die *zweite* Eingrenzung erfolgt in Bezug auf die Ebene ‚Raum‘ entlang potentieller strukturbedingter Randbedingungen. In einem ersten Schritt scheiden die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg als Betrachtungsobjekte aus, weil sie Bundesland und Kommunen zugleich sind. Dadurch müssen sie die Aufgabenbereiche beider Gebietskörperschaftstypen zugleich wahrnehmen. Organisatorisch schlägt sich dies so nieder, dass deren Verwaltungen eine Mischstruktur aufweisen. Damit unterscheiden sie sich merklich von Ministerialverwaltungen in Flächenländern (vgl. ähnliche Argumentation

²¹ Hier gäbe es zu bedenken, dass es sich historisch bedingt um unterschiedliche Zeitpunkte der Gründung von Ländern in ihrer bundesrepublikanisch endgültigen Form handelt.

Saalfeld und Schamburek 2014). Aber auch die Anzahl von 13 verbleibenden Bundesländern erscheint noch sehr hoch. Hinter dem nächsten Auswahlsschritt steht die Überlegung, dass sich die Aufbauorganisationen der Bundesländer entlang der zu verwalten- den Bevölkerungszahl unterscheiden könnten. So würde man für größere Bevölkerungs- zahlen auch größere und komplexere Strukturen erwarten und umgekehrt²². Auf Grundlage dieser Überlegungen blieben sechs Bundesländer mit mittelgroßer Bevölkerungs- zahl in der Auswahl: Bayern mit über 12 Mio., Baden-Württemberg mit über 10 Mio., Niedersachsen mit circa 7,8 Mio., Hessen mit circa 6 Mio. und Sachsen knapp über sowie Rheinland-Pfalz mit knapp unter 4 Mio. Einwohner. Mit mehr als einer hal- ben Millionen Menschen weniger würde auf Rheinland-Pfalz der Stadtstaat Berlin fol- gen (Statistische Ämter 2014, siehe Abbildung 3.1). Bei 17,5 Mio. mit Abstand am meis- ten Einwohner und empirisch tatsächlich auch die komplexeste Landesministerialver- waltung weist Nordrhein-Westfalen auf. Beide Länder – Nordrhein-Westfalen und Ber- lin – gehören jeweils nicht mehr zur engeren Vorauswahl²³.

Abbildung 3.1: Bundesländer nach Einwohnerzahl

Gebiet und Bevölkerung – Fläche und Bevölkerung

Bundesland	31.12.2013				
	Fläche ¹⁾	Bevölkerung			Einwohner je km²
		insgesamt	männlich ²⁾	weiblich ²⁾	
Baden-Württemberg	35.751	10.631.278	5.230.565	5.400.713	297
Bayern	70.550	12.604.244	6.197.163	6.407.081	179
Berlin	892	3.421.829	1.669.853	1.751.976	3.838
Brandenburg	29.654	2.449.193	1.205.421	1.243.772	83
Bremen	419	657.391	321.232	336.159	1.568
Hamburg	755	1.746.342	847.783	898.559	2.312
Hessen	21.115	6.045.425	2.962.550	3.082.875	286
Mecklenburg-Vorpommern	23.212	1.596.505	786.333	810.172	69
Niedersachsen	47.614	7.790.559	3.821.814	3.968.745	164
Nordrhein-Westfalen	34.110	17.571.856	8.559.607	9.012.249	515
Rheinland-Pfalz	19.854	3.994.366	1.958.936	2.035.430	201
Saarland	2.569	990.718	482.409	508.309	386
Sachsen	18.420	4.046.385	1.979.188	2.067.197	220
Sachsen-Anhalt	20.452	2.244.577	1.098.568	1.146.009	110
Schleswig-Holstein	15.800	2.815.955	1.371.993	1.443.962	178
Thüringen	16.173	2.160.840	1.063.664	1.097.176	134
Deutschland	357.340	80.767.463	39.557.079	41.210.384	226

1) Fläche im Land Rheinland-Pfalz: Einschließlich des Gebietes "Gemeinsames deutsch-luxemburgisches Hoheitsgebiet" von 6,20 km². Ab- weichungen bei den Flächenangaben sind durch Runden der Zahlen möglich.

2) Vorläufiges Ergebnis. Zensusdaten mit dem Stand vom 10.04.2014.

Quelle: Ergebnisse auf Grundlage des Zensus 2011.

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2014.

²² Vgl. zur Diskussion Jahn 2006: 231 mit Verweis auf Dahl und Tufte 1973 und Waschkuhn 2003

²³ Ursprünglich war die Untersuchung auf insgesamt sieben Bundesländer ausgelegt und somit NRW in der Auswahl enthalten. Die benötigten Daten zum Forschungsgegenstand (und zu den später ange- legten unabhängigen Variablen) wurden bereits gesammelt und ausgewertet. Insbesondere um die reichhaltige Information aus der Formalstrukturanalyse, der Programm-, Medien- und Redeanalyse und insbesondere der qualitativ hochwertigen und tiefgehenden Interviews (insb. Q Rütten 2014, Q Kufen 2014, und Q Seinsche 2012) nicht zu verlieren, werden die Fallstudien zu NRW in Auskopplungen pu- bliziert.

Mittels Beschränkung von Zeitraum und Raum wurde also hier der umfassende Forschungsgegenstand auf ein bearbeitbares Maß vermindert und somit ein empirischer Betrachtungsgegenstand vorausgewählt.

3.2 Datengrundlage

Die Erforschung des Betrachtungsgegenstands mündet nur dann in ein zufriedenstellendes Resultat, wenn Daten in ausreichender Menge und Güte zur Verfügung stehen. Die Überlegungen dieses Abschnitts sollen dies sicherstellen: Welches Material steht zur Verfügung? Welche Qualität weist das Material aus? Und: Inwieweit kann es zur Erhellung des Betrachtungsgegenstands beitragen?

Zur Erfassung der Formalstruktur von Aufbauorganisationen empfiehlt es sich, Daten verschiedenen Typs heranzuziehen. Im Wesentlichen handelt es sich um *erstens* verschriftlichte Bestände aus der Ministerialverwaltung, *zweitens* mündliche und schriftliche Befragungen sowie *drittens* selektiv gewonnene Daten aus geeigneter Sekundärliteratur. Diese Datentypen unterscheiden sich in ihrer Beschaffenheit, Verfügbarkeit und Funktion. Sie bergen im Hinblick auf Verwertungsmöglichkeiten jeweils Vor- und Nachteile in sich. Dies ist auch der Grund, warum der Forschungsgegenstand nicht mit einem einheitlichen Datentyp erhoben wird: Es erscheint sinnvoller, jeweils die Stärken verschiedener Quellen zu nutzen. Im Zuge dessen drängt sich eine schrittweise Verdichtung und Annäherung an vollständige Information als Vorgehensweise auf. Dies erfordert mithin das Zusammentragen von zum Teil kleinteiliger Datenschnipsel.

3.2.1 Dokumente aus Aktenbeständen

Bei den schriftlichen Aktenbeständen aus der Ministerialverwaltung handelt es sich um Organisationspläne, Geschäftsverteilungspläne und Geschäftsordnungen. Hauptquelle für die Vermessung des Gegenstands bilden Organisationspläne, die entweder in einzelnen Organigrammen festgehalten oder mit mehreren Aufbau- und Personalplänen in Staatshandbüchern oder Behördenjahrbüchern zusammengefasst sind.

Die aktuellen Organigramme der einzelnen Ressorts sind bis auf wenige Ausnahmen jeweils über die Webpräsenz der Ministerien abrufbar. Aus diesem Grund liegen Organigramme für die Jahre 2012 und 2013 fast vollständig vor. Die Organigramme auf den Webpräsenzen der Ressorts werden jeweils von den Organisationsreferenten oder -sachbearbeitern in unterschiedlichen Abständen aktualisiert. Jene Aktualisierungsabstände können einerseits vom Grad des Transparenz-Bemühens und andererseits insbesondere von der Häufigkeit der organisatorischen Veränderung abhängen²⁴. Für alle Organigramme vor 2012 mussten Anfragen an die jeweiligen Ministerien oder Staatsarchive

²⁴ Kultusministerien seien beispielsweise besonders veränderungsanfällig (Q Gentner 2012c). Einige Häuser haben oder hatten zeitweise die Aktualisierung mit fester Periodizität institutionalisiert (z.B. Innenministerien und Justizministerium Baden-Württemberg). Andere Ressorts verzichteten auf eine regelmäßige Aktualisierung (z.B. Innenministerium Bayern). Einige wenige Fälle gab es, in denen zwar keine aktuellen Organigramme vorlagen; jedoch waren auf der Webpräsenz die Aufgaben der jeweiligen

gestellt werden. Diese Daten waren in einigen Fällen nicht abrufbar. Gerade weil Ressorts beispielsweise über die Zeit neuen Zuschnitten ausgesetzt waren, sind Aktenbestände in den Archiven verschiedenster Häuser gelandet. Bisweilen wurden aber auch Organigramme nicht systematisch archiviert. Die Verfügbarkeit und nicht zuletzt die Bereitwilligkeit seitens der Behörden, die angeforderten Daten im Haus aufzuspüren und zur Verfügung zu stellen, variierte mitunter stark²⁵. Meist war aber das Kooperationsklima zuvorkommend.

So liegen letztlich diejenigen Informationen, die sich ausnahmslos auf Einzel-Organigramme stützen, je nach Ressort, Zeit und Bundesland in unterschiedlicher Dichte vor. Regelmäßig und konstant vorliegende Daten erhält man hingegen über die Staatshandbücher. Dort sind in der Regel alle Organisationspläne der Ressorts aufgeführt. Nur in Ausnahmen fehlen hier Daten zu bestimmten Häusern oder Referaten. Aktualisierte Ausgaben der Staatshandbücher existieren meist für zwei Zeitpunkte – selten nur für einen – pro Legislaturperiode. Der erste dieser beiden Zeitpunkte liegt meist einige Monate nach der vorangegangenen Landtagswahl im betreffenden Bundesland. Grund hierfür ist, dass zuerst Regierungsumbildungen abgeschlossen sein sollen, bevor neue Organisationspläne für den Behördengebrauch gedruckt und gebunden werden. Eine zweite Ausgabe wird meist gegen Ende des zweiten Drittels der Periode gedruckt, um weitere Veränderungen im Zeitverlauf zu erfassen. Somit ergeben sich durchschnittliche Abstände zwischen den Ausgaben von zwei bis drei Jahren. In Bayern – und teilweise Hessen – werden neben Staatshandbüchern auch Jahrbücher veröffentlicht, welche naturgemäß für jedes Jahr aktualisierte Daten zur Verfügung stellen. Auch hier fehlen nur sehr vereinzelt Daten zu Ressorts²⁶ und zu einzelnen Abteilungen in bestimmten Ressorts²⁷.

Organigramme, Hand- und Jahrbücher ergänzen sich bei der Informationsverdichtung des Datensatzes. Während einerseits Hand- und Jahrbücher regelmäßig aber in großen Abständen vorliegen, können andererseits die unregelmäßig aber unter Umständen dichter aufeinanderfolgend vorhandenen Einzel-Organigramme schrittweise Lücken

Abteilungen beschrieben (z.B. Sozialministerium Hessen 2012). Die Aufgaben der Referate waren im Detail dann jedoch nicht ermittelbar.

²⁵ In Ausnahmefällen war der Zugang zu Daten aus anderen Gründen nicht möglich. In einem Fall wurde die unvollständige Herausgabe von Organigrammen offiziell mit Arbeitsüberlastung – z.B. im Kultusministerium Baden-Württemberg (Q Gentner 2012a) – begründet. Im Stuttgarter Justizministerium hat man erst 2004 begonnen, Organigramme zu erstellen. Vorher existieren ausschließlich Geschäftsverteilungspläne. Aus Angst vor Veröffentlichung wurden vom Kultusministerium Bayern keine älteren Organigramme ausgehändigt. Sehr bereitwillig, Organigramme auszugeben waren meist entsprechende Stellen in Justizministerien. Sehr zurückhaltend verhielten sich meist Organisationsreferate in Bayern und in Kultusministerien. Insbesondere dort, wo Integrationspolitik konzentriert verortet war und ist, konnten – oft auch mithilfe von Interviewpartnern – aus hausinternen Anfragen entsprechende Daten eingeholt werden. Eine vollständige Dokumentation verschiedenster Erfolgs- oder Fehlschlagsvarianten bei der Datensammlung ist auf Anfrage erhältlich.

²⁶ z.B. für Staatskanzlei und Justizministerium Hessen 2000 und für Staatskanzlei, Kultusministerium und Wissenschaftsministerium Bayern 1995

²⁷ z.B. für Kultusministerium Abt. V Hessen 2000

schließen. Gemein ist allen Organisationsplänen, dass sie ein hohes Maß an Standardisierung aufweisen und somit gut miteinander vergleichbar sind. Abweichungen in der Informationsdichte halten sich in Grenzen.²⁸

Des Weiteren wurden vereinzelt verschiedenste nicht-standardisierte amtliche Quellen der Verlautbarungen zu Kabinettsbeschlüssen, Gesetzen und Verordnungen herangezogen wie zum Beispiel das ministerielle Veröffentlichungsorgan ‚Allgemeines Ministerialblatt Bayern‘.

Aufgrund ihrer großen Zahl wurden diejenigen Quellen, die systematisch zur Erhebung des Betrachtungsgegenstands herangezogenen wurden, nicht in das ohnehin mehr als 50 Seiten lange Literaturverzeichnis aufgenommen. Hier handelt es sich vornehmlich um Staatshandbücher, Jahrbücher, Geschäftsverteilungspläne und zahlreiche Einzelorganigramme. Eine vollständige Liste befindet sich jedoch in den *Anhängen 1* und *2*.

3.2.2 Mündliche und schriftliche Befragung

Befragungsdaten unterscheiden sich von Daten aus Aktenbeständen hauptsächlich in der Hinsicht, dass sie nicht im Vorhinein vorliegen, sondern in der Regel gesondert für die Zwecke des Projekts generiert werden mussten. Die Datengrundlage aus Befragungen reicht von der Abfrage einer Detailinformation bei Behörden bis hin zu zahlreichen ausführlichen und persönlichen Interviews.

Zahlreiche Anfragen wurden gezielt ausschließlich zur Erfassung von bestimmten Aspekten des Betrachtungsgegenstands oder zu Fragen der Datenqualität gestellt. Die Befragungen erfolgten teils über Schriftverkehr und teils telefonisch. Sämtlicher E-Mail-Verkehr und sämtliche schriftliche Stellungnahmen oder Ergebnisprotokolle von Telefongesprächen sind dokumentiert. Datengeber waren hier fast ausschließlich Beschäftigte im Ministerialverwaltungsapparat und meist Organisationsreferenten. Diese Anfragen besitzen überwiegend Auskunftsscharakter.

²⁸ Am wenigsten detailliert waren meist die Organigramme aus Baden-Württemberg. Darauf basierende Zweifel zweier baden-württembergischer Datengeber über die Nicht-Erreichung der notwendigen Datentiefe (Q Beyerbach 2012, Q Gentner 2012b, c) haben sich jedoch nicht bestätigt. *Erstens* wurden diese Zweifel ohne Kenntnis des genauen Forschungsinteresses geäußert. *Zweitens* wurde Gegenteiliges hinsichtlich der Verlässlichkeit des Datentyps vielfach in anderen Gesprächen mit Informierten (vgl. u.a. Q Michna 2014, Q Edinger 2014, Q Erpenbeck 2012, Q Ollenschläger 2012a) betont. *Drittens* konnte anhand von Geschäftsverteilungsplänen – auch und insbesondere im baden-württembergischen Fall – geprüft werden, ob Hauptaufgaben im Wesentlichen genannt wurden. Diese Pläne weisen nicht nur Hauptaufgaben, sondern sämtliche in einer Organisationsbaseinheit wahrgenommenen Aufgabenfragmente und Zuständigkeiten aus. Da eine Vollerhebung aller Aufgaben in einem Ressort ohnehin nicht vorgesehen war, wurden Geschäftsverteilungspläne nur in Einzelfällen stichprobenartig zur Validitätsprüfung herangezogen. Dabei war auch hier die Datenzugänglichkeit unterschiedlich. In den Staatsarchiven liegen die Pläne der Häuser höchst unregelmäßig vor. Unter den Datengebern herrschen unterschiedliche Ansichten über die Vertraulichkeit des Materials. Während man im Archiv eines Bundeslands von einer 30-jährigen Sperrfrist und Akteneinsicht vor Ort nur nach Sondergenehmigung spricht (Q Bartsch 2012), veröffentlicht man im selben Bundesland die aktuellen Pläne mittlerweile (frühest geprüft: 2014) auf der Webpräsenz der jeweiligen Ressorts. Während in Baden-Württemberg das Justizministerium alle vorrätigen Geschäftsverteilungspläne von sich aus anbot und unverzüglich zusendete, hatte man im Kultusministerium rechtliche Bedenken (Q Gentner 2012b).

Anders verhält es sich bei den zahlreichen tiefergehend angelegten Interviews. Sie beinhalten meist prozessbeschreibende Angaben zu Organisationsveränderungen. Besonderer Wert wurde hier auf die Auswahl der Interviewpartner gelegt. Hier war die Möglichkeit zur Spiegelbilderhebung (Derlien 1982: 127) oder ‚Triangulation‘ (Überblick bei Flick 2004) ein wichtiges Kriterium, um für potentiell verzerrende Antworten der Interviewten zu kontrollieren. Mindestens sollten Befragungsdaten zur Abgleichung mit Informationen aus den schriftlichen Dokumenten zur Verfügung stehen; regelmäßig sollten für die Bundesländer Informationen von Befragten eines bestimmten Funktionstyps mit denen eines Befragten mit anderer Funktion übereinstimmen. Bei den Interviewten handelt es sich um ehemalige und aktive Exekutiv- und mithin Legislativpolitiker, Ministerialbeschäftigte – vornehmlich Fach- und Organisationsreferenten aus der mittleren Leitungsebene – sowie Personen aus der Parlamentsfraktionsverwaltung oder der Wissenschaft. Unter den Interviewpartnern befinden sich zahlreiche ehemalige oder aktive Minister und ein ehemaliger Ministerpräsident. Außerdem wurden zahlreiche Landtagsabgeordnete sowie Referats- und Abteilungsleiter aus der Ministerialverwaltung ausgewählt.

Zudem war notwendiges Selektionskriterium, dass die potentiellen Interviewpartner (*erstens*) die Landesmigrations- und Integrationspolitik (*zweitens*) über einen längeren Zeitraum aktiv begleitet haben und (*drittens*) in einer Leitungs- oder anderen verantwortungsvollen Position (*viertens*) der legislativen oder insbesondere exekutiven Organisationsstruktur eingebunden waren. *Fünftens* sollten die Befragten ungefähr gleichmäßig über die Bundesländer verteilt sein. Die Vorgehensweise bei der Anbahnung von Interviews und deren Durchführung fußt insbesondere²⁹ auf Empfehlungen von Aberbach und Rockman (2002) und Derlien (1982). Diese Beiträge eignen sich als Ratgeber in dieser Sache besonders, weil sie ähnliche Ziele beschreiben.

Insgesamt wurden ein schriftliches und mehr als 25 mündliche Interviews³⁰ durchgeführt. Das schriftliche Interview mit der bayerischen Staatsministerin Müller MdL erfolgte mit einem Fragenkatalog, der über das Referat V4 des Sozialministeriums weitergeleitet wurde. Für die Erhebung des Forschungsgegenstands ist diese Filtersituation unproblematisch³¹ – wenn nicht sogar vorteilhaft –, da Informationen durch das Fachwissen der in V4 angesiedelten Beschäftigten verbessert sein könnten. Eine ähnliche Sondersituation trug sich in einer Interviewsituation im Hessischen Sozialministerium zu: Hier war sowohl die ehrenamtliche Vertriebenen- und Spätaussiedler-Beauftragte als Politikerin wie auch der Büroleiter der Beauftragten als Ministerialbeamter zugegen. Ansonsten handelte es sich jeweils um Einzelinterviews. Mit dem Integrationsbeauf-

²⁹ Freilich wurde zur Vorbereitung auf Interviewanbahnung und -durchführung die einschlägige Bestandsliteratur (z.B. King und Horrocks 2010, Johnson 2010, Kvale und Brinkmann 2009) in der Breite konsultiert; Aberbach und Rockman sowie Derlien erschienen jedoch am weitaus informativsten und am dichtesten am Gegenstand.

³⁰ Hinzu kommen zahlreiche weiteren Befragungen in Form von Anfragen bei Behörden oder Einzelauskünfte in kurzen Telefonaten v.a. mit Fach- und Organisationsreferenten.

³¹ Anders verhält es sich später beim erklärenden Gegenstand.

tragten der bayerischen Staatsregierung, Herrn Neumeyer MdL, wurde ein zweites Interview geführt. Grund dafür war der Zeitpunkt des ersten Interviews: Da es sich um das erste seiner Art zu Beginn des Projekts handelte, war dieses zu Zwecken einer Vorstudie noch von starkem Explorationscharakter geprägt. So war zu einem späteren Zeitpunkt ein zweites nötig. Herr Dr. Michna ist explizit in einer Doppelrolle interviewt worden. *Einerseits* war und ist³² er der Landesausländerbeauftragte Hessens; *andererseits* versah er seine Dissertation mit reichhaltigen deskriptiven Angaben zum Beauftragtenwesen im Politikfeld, welche für Vorstudien zum Projekt von hohem Interesse waren. Die Länge der Interviews variiert von ca. einer halben Stunde bis hin zu mehr als zwei Stunden. Der Großteil der Interviews wurde persönlich durchgeführt; einige Interviews fanden telefonisch statt. In der Regel wurden auf Grundlage von Tonbandaufzeichnungen Wortlautprotokolle erstellt. Zwar ist die Erstellung von Wortlautprotokollen – in diesen Tagen immer noch – mit hohen Zeitkosten verbunden; allerdings ist diese Vorgehensweise die wohl transparenteste. Die Protokolle wurden den Interviewten mit der Möglichkeit zu Streichungen, Veränderungen oder Ergänzungen zur Freigabe vorgelegt (vgl. ähnlich Pollitt 1984: 7). Von der Möglichkeit der ersatzlosen Streichung wurde nur einmal in einem Satz Gebrauch gemacht, der für das Forschungsprojekt ohnehin von peripherer Relevanz war. Oftmals wurden Detailergänzungen vorgenommen. Regelmäßig wurden Texte unverändert freigegeben. Waren Tonbandaufnahmen nicht möglich, wurden simultane Gesprächs- und Ergebnisprotokolle angefertigt. Es wurden fast ausschließlich nicht-anonymisierte Daten erstellt. Nur ein Interview musste komplett anonymisiert werden. In einem weiteren Fall wurden Informationen aus einem Gespräch nur zu internen Triangulationszwecken freigegeben.

Die hohe Bereitschaft der Interviewten, der namentlichen Zitation aus Wortprotokollen und Auszügen daraus zuzustimmen, liegt in der Natur der abgefragten Daten, welche hinsichtlich des Forschungsgegenstands eher deskriptiver und unverfänglicher Art sind. Anonymisierte Daten werden im Folgenden nach Möglichkeit nur zur Untermauerung von bereits starken Vermutungen verwendet. Die persönlichen, im Wortlaut dokumentierten und mindestens einstündigen Gespräche bilden den Kern des Interview-Datensatzes. Sie sind sowohl hinsichtlich der Zuverlässigkeit und der Detailtiefe als auch der präzisen Nachweisbarkeit nicht zu übertreffen. Die Befürchtung, dass sich einige ranghohe Persönlichkeiten nur bis zu 20 oder 30 Minuten zur Verfügung stellen würden (Johnson 2010: 101), hat sich nicht bestätigt.

3.2.3 Mosaik-Datensatz und weiteres Material zur Informationsverdichtung

Die Verknüpfung von Aktenbestands- und Befragungsdaten zu einem großen Mosaik-Datensatz ermöglicht schließlich eine deutliche Verkleinerung von Datenlücken bis hin zu deren Schließung. Nicht zuletzt deshalb bezeichnet Derlien (1982: 126) die Kombination beider Erhebungsarten als den ‚Königsweg‘ bei Vorhaben dieser Art. Dabei bilden Aktenbestände meist den Rohbau des Primärdatengebäudes, während Interviewdaten Nachbesserungen, detaillierte Ausformungen und Verdichtungen ermöglichen. Zur

³² Stand Januar 2015

sukzessiven Schließung von verbleibenden Datenlücken dienten verschiedene, unstrukturiert vorliegende Dokumente. Dazu gehören *erstens* Presseveröffentlichungen und *zweitens* Sekundärdaten. Presseveröffentlichungen beziehen sich naturgemäß nicht auf Organisationsveränderungen auf niedriger Hierarchieebene; jedoch können sie flankierend beim Nachvollziehen großer Veränderungen, wie beispielsweise die Schaffung oder Abschaffung eines neuen Ressorts, eingesetzt werden³³. Die herangezogenen wissenschaftlichen Sekundärdaten variieren sehr stark hinsichtlich der Nähe und des Überschneidungsgrads zum Betrachtungsgegenstand. Sehr nah am Gegenstand sind beispielsweise die Erhebungen zu den Ausländer- und Integrationsbeauftragten Michnas (2008a und 2008b) oder Nick-Magins (2011). Für diesbezügliche Forschung im Bereich der Linienorganisation finden sich – bis auf Blätte (2010), Reichersdorfer (2011) und Schamburek (2013 und 2015) – hingegen keine Vorarbeiten oder Texte, die Schnittmengen mit dem hier behandelten Gegenstand aufweisen.

3.3 Operationalisierung

Nach der Vorauswahl des empirischen Materials und der Bestimmung der Datengrundlage wird nun der Betrachtungsgegenstand messbar gemacht. Hierzu sind zunächst einige Qualitätsanforderungen an das Erhebungsdesign zu richten (3.3.1). Das Material muss anschlussfähig für verschiedene Forschungsdesigns, näherungsweise vollständig, detailliert und vergleichbar sein. Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, werden die Formalstruktur-, die Interview- und die Sekundärdatenanalyse als methodische Instrumente vorgestellt (3.3.2). Als erster Analyseschritt wird beschrieben, wie die Identifizierung von Aufgaben und Aufgabenbündeln als sogenannte ‚Beobachtungen‘ in der Ministerialverwaltung vonstattengehen soll (3.3.3). Sobald die Beobachtungen identifiziert sind, wird deren Einbindung in die Struktur ermittelt. Grundlage der Identifizierung von Beobachtungen und deren Struktureinbindung sind dabei die in Kapitel 2 beschriebenen Merkmale. Diese Merkmale umfassen die Bezeichnung der Aufgaben und Aufgabenbündel sowie deren Zielgruppe, deren Verortung und gegebenenfalls den Teilbereich des Politikfelds, dem die Beobachtung zuzuordnen ist. Neu entwickelte Indikatoren sollen dabei helfen, Vergleichbarkeit zwischen den Merkmalen der Beobachtungen herzustellen und die Merkmalsausprägungen der Beobachtungen darzustellen. Insbesondere soll dabei die Verortung grob entlang der vertikalen und horizontalen Ansiedlung (3.3.4) *einerseits* und der Stab-, Linien- oder Sonderansiedlung (3.3.5) *andererseits* gemessen werden.

³³ Auch hier gilt: Da es sich beim Forschungsgegenstand rein um die Erhebung von unpolitischen Fakten handelt, spielt die politische Einfärbung bestimmter Zeitungen und Journalien hier noch keine Rolle.

3.3.1 Anforderungen an das Erhebungsdesign

Vor der Entwicklung konkreter Indikatoren ist es unabdingbar, einige Grundanforderungen an das Erhebungsdesign zu richten.

Die *erste* Anforderung an das Erhebungsdesign bezieht sich darauf, den Betrachtungsgegenstand als abhängige Variable so zu gestalten, dass er für ein möglichst breites Spektrum von Erklärungsansätzen anschlussfähig ist. Es wurde bereits dargelegt, dass über die empirische Beschaffenheit des Betrachtungsgegenstands bisher kaum Wissen vorhanden ist. Mangels vorgefertigter Operationalisierungslösungen bietet es sich bei der Erhebung auf empirischem Neuland an, dieser Anforderung gerecht zu werden. Die *zweite* Anforderung bezieht sich auf die Reliabilität und Validität als Standardkriterien wissenschaftlicher Forschungsdesigns. Verkürzt ausgedrückt muss die Operationalisierung so ausgestaltet werden, dass die identifizierten Merkmale maximal abbildungstreu dargestellt werden.

Drei weitere Ansprüche an das Erhebungsdesign sind nicht minder wichtig, können jedoch entgegengesetzt zueinander gerichtet sein. Das gilt insbesondere für die Vergleichbarkeit und die Detailtiefe: *Einerseits* sollen die Fälle vergleichbar sein; *andererseits* soll es nicht an Detailtiefe mangeln. Laux (1973: 19) merkt zur Detailtiefe an: „In der Realität des Organisierens nützt eine hohe Abstraktionsebene der Betrachtung recht wenig.“ Insbesondere bei Querschnittsfeldern kann man davon ausgehen, dass Aufgaben über viele Bereiche verstreut sein können. Hier gilt der Grundsatz: ‚Viel hilft viel‘. Die Operationalisierung muss deshalb (*drittens*) so ausgestaltet werden, dass eine möglichst vollständige Analyse aller relevanten Elemente des Gegenstands stattfinden kann. Andererseits würde eine Vollerhebung sämtlicher einzelner Aufgaben der Migrations- und Integrationspolitik den Blick weg von wesentlichen Strukturen lenken. Eine Erfassung jedes einzelnen Details nützt nämlich dann wenig, wenn die Fälle für sich unvergleichbar nebeneinanderstehen. Die Operationalisierung muss deshalb (*viertens*) dazu beitragen, dass die erhobenen Merkmale und Beobachtungen über die einzelnen Fälle hinweg vergleichbar sind. Nur so können auch Gemeinsamkeiten und Varianzen herausgearbeitet werden. Diesen vier Ansprüchen müssen sowohl der methodische Rahmen als auch die spezifischen Indikatoren gerecht werden.

3.3.2 Analysestrategie und methodischer Rahmen

In dieser Untersuchung wird Datenauswertungs- und überwiegend Daten-Neuland betreten. Charakteristikum von Vorhaben dieser Art ist auch, dass Vollerhebungen im Regelfall nur näherungsweise zu erreichen sind (Hood und Dunsire 1981: 24-26, Murswiek 1975). Vor diesem Hintergrund basiert die Analysestrategie im Wesentlichen auf der Generierung eines Datensatzes durch schrittweise Verdichtung der Informationen: von leichter hin zu schwerer zugänglichen Daten, von der groben Skizzierung hin zur detailreichen Unterfütterung des Datengerüsts und von größeren hin zu marginalen Datenlücken.

Aufgrund der Beschaffenheit des Datenmaterials und der angelegten Anforderungen an das Erhebungsdesign empfiehlt es sich, einen *mixed-methods*-Ansatz zu wählen. Im Rahmen dessen werden die Formalstruktur-, Befragungsinhalts- und Sekundärtextanalyse herangezogen. In der Verwaltungsforschung sei eine Methodenkombination der Regelfall, so Derlien (1982: 126). Die Verwendung mehrerer Analyseinstrumentarien fördert die Reliabilitätsprüfung aufgrund vielseitiger Triangulationsmöglichkeiten (Pollitt 1984: 7, Klein 2013: 60f).

Ziel ist es also, *erstens* möglichst vollständige Information durch Zusammentragen und Zusammenfügen von Datenversatzstücken zu generieren und *zweitens* das Ergebnis über mehrere Wege abzusichern. In diesem Abschnitt werden nun weitere Eignungsparameter der vorgeschlagenen Methode vorgestellt. Im Zuge dessen wird zu zeigen sein, warum sich Ansätze, welche sich auf die Einbeziehung von Budget, Personal oder Normsetzungsaktivität stützen, nicht oder nur sehr begrenzt heranziehen lassen.

Grundgerüst des methodischen Rahmens bildet dabei die Formalstrukturanalyse. Derlien (1982: 128) erachtet diese Analysemethode als die sinnvollste bei der Betrachtung von Aufbauorganisationen. Als Ausgangspunkt halten Hood und Dunsire (1981: 28-35) diese Methode für am wenigsten anfällig für Verzerrungen. In verschiedenen Varianten angewandt handelt es sich um ein deskriptives Rahmenkonzept aus der Organisationsforschung, welches über die Jahrzehnte zu einer Strategie der Vermessung herangewachsen ist. Die Analysemethode in seiner breiteren Definition erlebte in der Politikwissenschaft mit zahlreichen Untersuchungen ministerialer Verwaltungsstrukturen eine Hochphase von Mitte der 70er bis Ende der 80er Jahre. Hier sind international insbesondere die Werke von Hood und Dunsire (1981) – mit dem bezeichnenden Namen ‚Bureaumerics‘ –, Rose (1987) und Pollitt (1984) einschlägig; als größere Untersuchungen in Deutschland gelten Mayntz-Trier und Scharpf (1972), Müller (1986a) und Derlien (1988). Das dort gebündelte Wissen bietet eine Art Leitfaden zur Untersuchung formaler Organisationskomponenten im politisch-administrativen System hinsichtlich Personal-, Finanz-, Aufgaben-, Aufgabenerledigungs-, Ablauf- und Aufbauorganisation. Letztere ist Gegenstand der Dissertationsschrift. Hier gibt es zwar fruchtbare Vorgaben zur Einzelfallbeschreibung; etablierte Analysestrategien für Vergleichsdesigns befinden sich jedoch noch in den Kinderschuhen.

Merkmale in Aufbauorganisationen sind von ihrer Anlage her meist eher qualitativer Natur. Doch nur mit einer ‚Quantifizierung‘ von Merkmalen, das heißt einer mengenmäßigen Bestimmung von Merkmalsausprägungen, lassen sich über eine Vielzahl von Fällen Vergleiche anstellen. Seit Derliens (1982: 125) Feststellung in 1982, die Quantifizierung von Merkmalen der Organisationsstruktur sei eine ‚Rarität‘, die er in anderer Form 1992 wiederholt, hat sich bis heute nicht viel geändert: „Insofern ist Derlien (1992) mit seiner Einschätzung, dass die Ergebnisse der vergleichenden Verwaltungsforschung eher vergleichbar als vergleichend wären (‘rather comparable than comparative‘), als sehr optimistisch zu bezeichnen. Oft scheinen die Forschungsergebnisse nicht einmal vergleichbar zu sein.“ (Schnapp 2004: 74f). Hood und Dunsire (1981: 55-75) zum

Vorbild nehmend wird deshalb in Abkehr von Einzelfallbeschreibungen eine bürometrische – also systematisch-quantitativ angelegte – Durchforstung von Organisationsstrukturen ins Werk gesetzt. Dadurch kann ein Datengrundgerüst erstellt werden. Dieses Gerüst reicht wiederum jedoch nicht aus: Bei dieser Dokument-basierten Durchforstung können nicht alle Datenlücken vollständig geschlossen werden. In diesem Fall werden Zusatzinformationen benötigt.

Insbesondere dann sind Auskünfte aus Interviews und behördlichen Anfragen hilfreich (Pollitt 1984: 6f). Im Gegensatz zur systematischen Durchforstung mittels der Formalstrukturanalyse liegen Stärken der Befragungsinhaltsanalyse in der gezielten Betrachtung bestimmter Punkte in der Formalstruktur und somit der qualitativen Schließung von Datenlücken. Aus diesem Grund findet die Datenerhebung zur Befragungsinhaltsanalyse zeitlich nach der Dokument-basierten Primärdatenanalyse statt. Wir haben es bei Befragungen *erstens* also mit zielgerichteten Fragen zur Stopfung von Datenlücken zu tun. *Zweitens* können bereits erhobene Daten trianguliert werden. *Drittens* können – im Unterschied zum reinen Stopfen von Lücken – bestimmte strukturell vorliegende Daten nur über Interviews generiert werden.

Zur Erhebung dieser drei Datentypen ist ein stark standardisierter Fragebogen ungeeignet:

Erstens ist bei offener gehaltenen Modi ein zusätzlicher oder vorher nicht bedachter Erkenntnisgewinn sowie eine weitere Antwortperspektive wahrscheinlich: „Open-ended questions provide a greater opportunity for respondents to organize their answers within their own frameworks.“ (Rockman und Aberbach 2002: 674).

Zweitens ließen sich insbesondere Spitzenbeamte und Politiker nicht oder nur ungern auf standardisierte Fragebögen ein. Der folgende Rat von Rockman und Aberbach (ebd.) hat sich empirisch als hilfreich herausgestellt: „Elites especially – but other highly educated people as well – do not like being put in the straightjacket of close-ended questions. They prefer to articulate their views, explaining why they think what they think.“ So wurden Befragungen auf dem Kontinuum zwischen ‘völlig geschlossen’ zu ‘völlig offen’ je nach Adressat variiert: Kurze Telefonauskünfte, E-Mail-Anfragen und ähnliche Erhebungsanfragen – die meist von Sachbearbeitern in den Referaten und selten vom Referatsleiter selbst beantwortet wurden – waren eher geschlossen formuliert. Hingegen waren Gespräche mit Referenten, Führungspersonal von Ministerien und Politikern eher offen (vgl. ähnlich Pollitt 1984: 7). Hier wurde ein halbstandardisiertes Design gewählt, um einerseits alle systematisch relevanten Fragen unterzubringen und um andererseits die explorative Einfärbung des Interviews nicht beiseite zu schieben. Im Zeitverlauf der Interviewphase von 2012 bis 2014 wurden die Interviews schrittweise weniger explorativ, da bereits zunehmend Wissen über die Beschaffenheit des Gesamtgegenstands angehäuft werden konnte.

Die befragungsbasierte Datenquelle ist im Gegensatz zur Analyse von Aktenbeständen und Dokumenten in ihrer Reliabilität eingeschränkter. Kennzeichnend für die Interviewsituation in der öffentlichen Verwaltung sei, „daß die Betroffenen gegenüber dem Forscher als organisationsfremder Person ihre Äußerungen zu kontrollieren und das

Interview gelegentlich zu instrumentalisieren versuchen. Ersteres gilt besonders bei beabsichtigten und gelegentlich unbeabsichtigt sich ergebenden Gruppengesprächen. Bedeutsam für den Gesprächsverlauf ist, inwieweit der Interviewer als Experte akzeptiert wird, von dem auch der Befragte sich Anregungen für seine Arbeit verspricht. Aus dieser Tauschsituation kann sich ein Konflikt ergeben zwischen den widersprüchlichen Anforderungen von Nicht-Reaktivität des Forschungskontaktes, Ergiebigkeit der Informationsgewinnung und Anonymität der Aussagen anderer Informanten.“ (Derlien 1982: 126f). Oft liege es nicht am Desinteresse oder an fehlenden Tauschgütern auf der Interviewer-Seite, sondern auch an rechtlichen Bedenken, die zur Verwehrung von Informationen führten: „Insbesondere die öffentliche Verwaltung neigt bekanntlich, teils aus funktional zu rechtfertigenden Gründen wie dem Amtsgeheimnis, teils um sich externer Kontrolle in jeglicher Form zu entziehen [...], zur Geheimhaltung. Zudem fehlt es der öffentlichen Verwaltung an speziellen Kontaktvorschriften für den Umgang mit dem Forscher, so daß dieser über die Hierarchie legitimiert werden muß, die das Monopol für sozial unübliche Kontakte besitzt.“ (ebd.: 129). Im Fall der rein deskriptiven Erhebung von Organisationsstrukturen sind diese Gefahren jedoch überschaubar. Regelmäßig unterliegen derartige Auskünfte nicht der Geheimhaltung. Nur in einem Fall musste das Interview aus Gründen spezieller Kontaktvorschriften komplett anonymisiert werden. In einem weiteren Fall durfte aus dem Gesprächsinhalt zwar nicht namentlich zitiert werden, jedoch durfte das Material zu Triangulationszwecken verwendet werden. In sehr wenigen Fällen wurde darum gebeten, einzelne Auskünfte nicht zu publizieren. Erwartungsgemäß ergaben sich zwischen den Befragten keine nennenswerten Dissonanzen.

Ein weiterer Baustein zur Unterfütterung des Datensatzes ist die Sekundäranalyse von – meist amtlichen und wissenschaftlichen – Texten. Besonders hervorzuheben ist die Dissertation von Michna (2008a und 2008b): Hier ist die Beschaffenheit und formalstrukturelle Einbindung von Ausländer- und Integrationsbeauftragten bis ins Jahr 2008 detailreich aufgearbeitet worden. Neben diesen und anderen wissenschaftlichen Texten konnte auch aus amtlichen Texten punktuell Informationen gezogen werden. Dabei konnte auf das Anlegen komplexer Textanalysewerkzeuge verzichtet werden: Die gesuchte Information lag entweder vor oder nicht.

Die Analysestrategie³⁴ lässt sich also wie folgt zusammenfassen: Die Formalstrukturanalyse erfasst den Betrachtungsgegenstand *erstens* flächendeckend mittels einer Dokumentenanalyse und *zweitens* punktuell und speziell mit einer Befragungsinhalts- und Sekundärtextanalyse. Die Befragungen finden dabei zur schrittweisen Verdichtung – oder wie Klein (2013: 60) es ausdrückt: „empirische Sättigung“ – des Datensatzes im Nachgang der Dokumenten- und Sekundärtextanalysen statt. Ziel ist nicht nur maximal mögliche Detailtiefe, sondern auch die Schaffung vergleichbarer Werte. Dazu werden Merkmalsausprägungen ‚quantifiziert‘.

³⁴ Murswieck (1975: 50) greift auf eine ähnliche Analysestrategie zurück: Die Erhebung „erfolgte anhand einer Auswertung von Rundverfügungen (bzw. Hausordnungen) und Geschäftsverteilungsplänen, sowie Gesprächen mit den Organisationsreferenten in den einzelnen Ressorts.“

3.3.3 Identifizierung und Vergleichbarkeit von Beobachtungen

Im Folgenden gilt es Messinstrumente zu erschließen, mit deren Hilfe Aufgaben und Aufgabenbündel der Migrations- und Integrationspolitik zunächst im Datenmaterial identifiziert und schließlich deren inhaltlicher Charakter bestimmt werden können. Eine zentrale Herausforderung wird dabei sein, wie die gefundenen Aufgaben und Aufgabenbündel miteinander verglichen werden können. Ist beispielsweise das Referat ‚Integration‘ in Bundesland A zum Zeitpunkt x direkt vergleichbar mit dem in Bundesland B zum Zeitpunkt y? Um diese Frage aufwerfen zu können, müssen jedoch die Vergleichsgegenstände zunächst in der Aufbaustruktur identifiziert werden.

Das Unterfangen, die Ansiedlung von Migrations- und Integrationspolitik in der Organisationsstruktur zu untersuchen, findet seinen konkreten Anfang (vgl. Becker 1973: 77) im Aufspüren migrations- und integrationspolitischer Aufgaben. Eine Vollerhebung als Extremfall von Detailtiefe ist dabei nicht erreichbar. Es ist unmöglich, relevante Einzelaufgaben zu identifizieren. Dafür reichen die verfügbaren Daten nicht aus. Dieses Problem trete bei der Vermessung von Verwaltungsstrukturen regelmäßig auf (Hood und Dunsire 1981: 24-26, Murswieck 1975: 50). Vielmehr ist es der Anspruch, sich der Datenvollständigkeit weitestgehend anzunähern. Diese Annäherung geht zunächst über die Auswertung von Organigrammen und dann von Geschäftsverteilungsplänen vonstatten. Es folgt die Prüfung weiterer amtlicher Dokumente auf Informationen. Schließlich findet die Analyse von Befragungen und wissenschaftlicher Sekundärtexte statt.

Organigramme böten – laut Handbuch des Bundesinnenministeriums – bereits sehr reichhaltiges Material an; eine Wiedergabe von Detailregelungen der Aufbauorganisation sei jedoch nicht möglich (Zimmermann 1988). Ergänzt wird der so gewonnene Datensatz deshalb mittels zahlreicher Detailstichproben aus verwandten Datenquellen. Hierzu eignet sich der Geschäftsverteilungsplan (GVPl) besonders (Q Gentner 2012b). Im Gegensatz zum Organigramm, welches die Struktur graphisch und meist komprimiert auf einer DIN A 4-Seite darstellt, listet und ordnet der GVPl Einzelaufgaben (vgl. Tarrach 1983: 29-31)³⁵.

³⁵ Auch der Geschäftsverteilungsplan kann vereinzelt Datenlücken aufweisen: Aufgrund großer Flexibilitätserfordernis und unvorhersehbarer Verschiebungen von Aufgabenschwerpunkten oder neuen Aufgaben könnten Geschäftsverteilungspläne konkrete Aufgaben oft nicht in ihrer Gänze umschreiben (Scholz 1977: 340, Q Gentner 2012c). Mithin wird versucht, der durch ständige Verschiebungen verursachten Unübersichtlichkeit entgegenzusteuern. Ein Beispiel findet sich im Kultusministerium in Sachsen. Auf die Frage, warum R24 ‚leer stand‘ – also weder mit Aufgaben noch mit Personal bedacht war –, führte Giestl (Q 2014) aus, dass man so lange wie möglich feste, ‚wiedererkennbare‘ Anlaufstellen haben wollte und deshalb nicht ständig die Referatsnamen und –aufgaben verändern wollte. Insgesamt betrachtet liegen die Grenzen der Aussagekraft von Geschäftsverteilungsplänen jedoch derart im Detail, dass nicht erfasste Gegenstände oder zeitliche Verzögerungen nicht relevant sind. Dies ergab sich zunächst aus zahlreichen Interviews. Diese Einschätzung erhärtete sich auch bei der empirischen Prüfung. Flankiert von Interviews und punktuell herangezogenen weiteren Dokumenten sind Organisationspläne und Geschäftsverteilungspläne geeignet zur zuverlässigen Identifizierung von Aufgaben.

Die Auswertung des Materials erfolgte nach einem einfachen Muster: Im Zuge der Dokument-basierten Formalstrukturanalyse wurde in besagtem Datenmaterial nach relevant erscheinenden Bezeichnungen gesucht, die Fundstelle markiert und deren Zugehörigkeit zum Aufgabenportfolio der Migrations- und Integrationspolitik validiert. Dabei konnte das Gros an Aufgaben eindeutig und ohne Probleme identifiziert werden. Um welche es sich handelt, ist in einer Vorstudie zu dieser Arbeit (Schamburek 2015) dargelegt worden. Die Aufgabenidentifizierung konnte nicht computergestützt – zum Beispiel durch Wortstammsuche – erfolgen, weil das Datenmaterial nicht immer digitalisiert vorlag. Doch auch wenn die Dokumente komplett digitalisiert einzulesen gewesen wären, mussten sie handcodiert werden.

Zwei Gründe waren hier wesentlich. *Einerseits* vollzog sich im Untersuchungszeitraum von über 15 Jahren ein Wandel in der Begriffsnutzung und Begriffsbedeutung (vgl. Q Goll 2013³⁶). Dies führte zu einer großen Vielfalt an Begriffen in diesem Bereich. *Andererseits* traten mehrere Grenz- und Scheinfundstellen³⁷ auf. Grenz- und Scheinfundstellen sind Beobachtungen, die nicht eindeutig schwerpunktmäßig dem Politikfeld ‚Migration und Integration‘ zugeordnet werden konnten oder die bei oberflächlicher Betrachtung nur den Anschein haben, als handele es sich um migrations- und integrationspolitische Fundstellen. Bis auf wenige Ausnahmen liegt die Ursache für das Auftreten von Grenz- und Scheinfundstellen in vier verschiedenen Bereichen. *Erstens* treten Grenzfundstellen bisweilen bei Aufgaben auf, die rechts- und nicht zielgruppenbezogen sind (z.B. Führung ausländischer akademischer Grade). In diesen Fällen kann aus der Aufgabenbeschreibung nicht ersehen werden, ob sich die Aufgabe auf Menschen mit Migrationshintergrund, auf Deutsche ohne Migrationshintergrund oder in einigen Fällen auch auf temporär aufhältige Personen bezieht. Außerdem handelt es sich mithin um Grenz- und Scheinfundstellen, wenn es sich *zweitens* nicht um originär migrations- und integrationspolitische Fundstellen handelt, jedoch hohe Schnittmengen oder Überlagerungen zum Politikfeld vorliegen (z.B. im Bereich Rechtsextremismus), wenn *drittens* begriffliche Nichteindeutigkeit vorliegt und *viertens* bei Untrennbarkeit von Politikfeld-relevanten und Politikfeld-nicht-relevanten Aufgaben (z.B. Aufgaben, die sich aus dem Bundesvertriebenengesetz ergeben). Ohne die aufwendige händische Einzelcodierung wären einige Aufgaben fälschlicherweise inkludiert oder exkludiert worden, weil Grenz- und Scheinfundstellen nicht erkannt worden wären.

³⁶ Er stellt am Beispiel der Umbenennung vom Ausländer- zum Integrationsbeauftragten sowohl einen Nutzungs- als auch einen Bedeutungswandel fest: Es sei auch „eine Frage der Terminologie; genauso wie man heute nicht mehr von unehelichen Kindern redet. Das hört sich heute komisch an. Genauso hört sich Ausländerbeauftragter komisch an, weil der Begriff ‚Ausländer‘ eigentlich nicht mehr so üblich ist. Man spricht von Migrationshintergrund und Ähnlichem. Von daher ergibt sich dann schon ein terminologischer Wechsel. Allerdings ist es mir sehr wohl bewusst, dass es da einen Unterschied gibt. Der Integrationsbeauftragte ist einerseits breiter – weil er an Ausländereigenschaft gar nicht anknüpft – und er ist andererseits enger, weil er die ausschließt, die wir nicht integrieren wollen.“ (ebd.)

³⁷ Aus Platzgründen die ausführliche Diskussion von Grenz- und Scheinfundstellen nicht in den Text mit aufgenommen werden.

Bei den letztlich als gültig identifizierten Fundstellen kann es sich um einzelne Aufgaben oder kleinere und größere Aufgabenbündel handeln. Als ‚Beobachtung‘ werden diejenigen Aufgaben oder Aufgabenbündel bezeichnet, die geographische Konsistenz aufweisen – sich also gemeinsam einen Beobachtungsort teilen – und sich somit gleichzeitig von nicht-relevanten Aufgabenbündeln abgrenzen.

Nach der Identifikation von Aufgaben und deren nähere Bestimmung als Beobachtungen stellt sich die Frage nach der Vergleichbarkeit *erstens* jener Beobachtungen untereinander und *zweitens* der Strukturen, in denen sie eingebettet sind.

Erstens: Im Zuge der Identifizierung von Aufgaben schälten sich sehr früh typische Aufgaben und Aufgabenbündel heraus, die sich über Ministerialverwaltungen hinweg sehr stark glichen und zum Teil identisch miteinander waren wie beispielsweise die Sprachförderung für Menschen mit Migrationshintergrund, das Aufenthaltsrecht oder Integration in den Arbeitsmarkt von Menschen mit Migrationshintergrund; nur vereinzelt fanden sich Aufgaben in Form von Projekten oder Programmen, die nicht in irgendeiner Form auch in anderen Ministerialverwaltungen zu finden waren wie der Sportstättenbau für Menschen mit Migrationshintergrund (im Detail vgl. Schamburek 2015: 243f). Die Voraussetzungen für eine gute Vergleichbarkeit waren also vorhanden. Es tat sich jedoch eine andere Frage auf. Besonders dann, wenn typisch auftretende Aufgaben oder Aufgabenbündel im Bereich der Ministerialverwaltung vermeintlich fehlten, konnte es vorkommen, dass diese nicht ministerial wahrgenommenen, sondern in den nachgeordneten oder kommunalen Bereich ausgelagert wurden. So kann beispielsweise der Aufgabenbereich ‚Unterbringung von Asylsuchenden‘ an nachgeordnete Behörden abgegeben worden und damit maximal dezentral organisiert sein; es bleibt dann nur die Aufsicht bei der Ministerialverwaltung³⁸. Andererseits sind auch Modelle möglich, in denen das zuständige Ministerium jene Aufgaben oder Teile davon im Haus behält. Neben der unterschiedlich ausgestaltbaren Auslagerung von Aufgaben in nachgeordnete Behörden kann auch die Arbeitsteilung zwischen kommunaler und landespolitischer Ebene variieren. Auch hier kann sich das Land die Erledigung bestimmter Aufgaben vorbehalten oder an die kommunale Ebene weiterreichen³⁹. So geartete Unterschiede zwischen den Fällen sind jedoch allenfalls marginaler Natur. Sieht man von diesen Unterschieden ab, kann potentiell nahezu jeder Aufgabentyp in jeder Regierung angesiedelt sein.

Der *zweite* Schritt besteht im Vergleich der Verortung von Aufgaben. Dabei können keine absoluten Vergleichsmaßstäbe angesetzt werden. Integrationspolitische Referate können beispielsweise nicht so ohne weiteres mit integrationspolitischen Referaten aus anderen Ressorts oder aus anderen Ministerialverwaltungen verglichen werden. Das

³⁸ Ein Beispiel ist hier Baden-Württemberg, das die Unterbringung von Asylsuchenden bis zum Ende des Untersuchungszeitraums noch an das Regierungspräsidium Karlsruhe delegiert hatte.

³⁹ Dabei ist aufgrund der empirischen Relevanz dieser Sondersituation zu beachten: Landespolitisch koordinierte Projekte, die sich auf kommunale Migrations- und Integrationspolitik beziehen, sind landespolitische Aufgaben.

liegt an der unterschiedlichen Bauweise von Ministerialverwaltungen und Ressorts. Ermöglicht werden diese starken Varianzen in der strukturellen Konstellation von Regierungsorganisationen (Wagener 1979: 69) dadurch, dass an den verschiedensten Stellschrauben der Aufbauorganisation gedreht werden kann. Dies gilt sowohl auf der vertikalen als auch auf der horizontalen Dimension in der Linie, sowie im Stabs- als auch im Sonderorganisierten Bereich. Und diese Möglichkeit zur Varianz wird empirisch exzessiv genutzt (Pollitt 1984, Derlien 1996, Saalfeld und Schamburek 2014). Um dennoch Beobachtungen im Hinblick auf deren Verortung in der Struktur von Regierungsorganisationen vergleichen zu können, muss dieser Varianz Rechnung getragen werden. Neben absoluten Vergleichsgrößen müssen somit auch relative Indikatoren gefunden werden, welche diese Strukturvielfalt über die Fälle hinweg berücksichtigen.

Zudem ist zu bedenken, dass sich die Verortung einer Beobachtung in der Struktur weniger an einem Merkmal als vielmehr an einer Kombination von verschiedenen Merkmalen festmachen lässt. Mit Blick auf die Vielfalt ist eine Verdichtung der relevanten Informationen zu einem Merkmalsindikator weder zwischen Stab-, Sonder- und Linienorganisation noch zwischen vertikaler und horizontaler Verortung sinnvoll. Auch die Beauftragten kann man schwerlich in einen derartigen Indikator integrieren. So weist der Forschungsgegenstand mehrere, untereinander querliegende und messtechnisch unvereinbare Dimensionen auf. Es gilt deshalb, jene Merkmale jeweils gesondert abzuhandeln. Zu diesem Zweck wird zuerst das Messkonzept zur horizontalen und vertikalen Verortung vorgestellt. Es folgt die Auseinandersetzung mit Besonderheiten von Stabs- und Spiegelstellen sowie der Beauftragten. Schließlich müssen sich die erarbeiteten Indikatoren für die genannten Teilaspekte wieder zu einem Gesamtbild für die jeweiligen Fälle zusammenfügen lassen.

3.3.4 Horizontale und vertikale Verortung

Jede Beobachtung lässt sich nach ihrer horizontalen und vertikalen Position in der Aufbauorganisation charakterisieren. In Kapitel 2 wurden diese grundlegenden Begriffe bereits näher erläutert. Nun geht es um die systematische Messung jener beiden Merkmale. Während sich *einerseits* die horizontale Verortung von Aufgaben in der Struktur eher unterkomplex messbar machen lässt, stößt man *andererseits* bei der Erfassung der vertikalen Dimension auf größere Herausforderungen. Um Merkmalsinformationen bei minimalem Informationsverlust maximal detailreich präsentieren zu können, werden für beide Dimensionen mehrere Indikatoren vorgestellt. Dazu werden für beide Dimensionen sowohl absolute Indikatoren zur konkreten Beschreibung der Beobachtung als auch relative Indikatoren zur Herstellung von Vergleichbarkeit geschaffen. Zum Teil müssen Messverfahren weiter- oder neu entwickelt werden.

Die horizontale Verortung einer Beobachtung wird dadurch bestimmt, mit welchen anderen Aufgabenbündeln sie gemeinsam unter welchem übergeordneten Bündel an einem Ort zusammengefasst ist. Damit stellt sich zugleich heraus, von welchen Aufgabenbündeln sie örtlich getrennt – Michna spräche hier von einer „räumlichen Distanz“

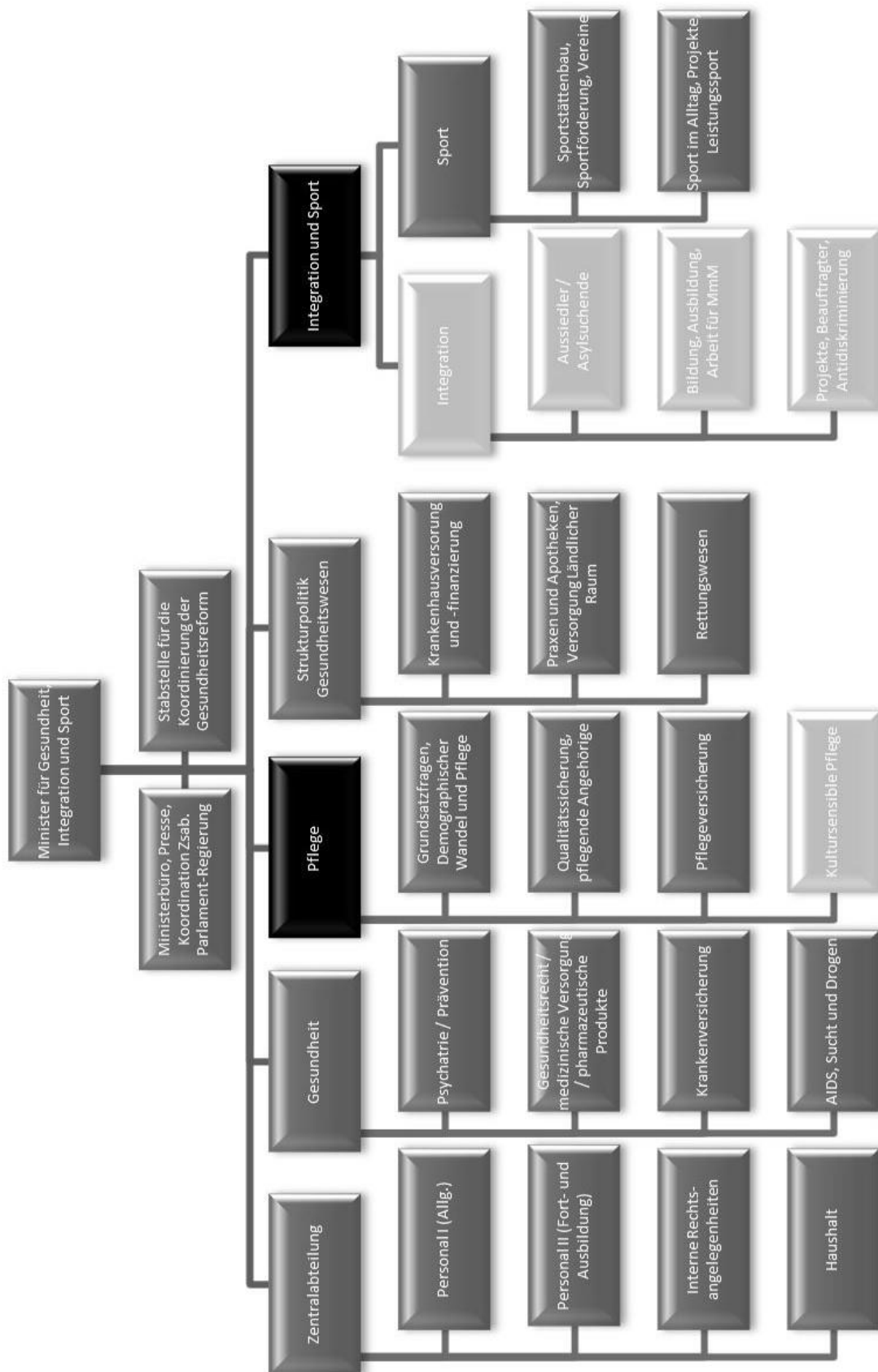
(2008a: 188) – angesiedelt wurde. Dabei werden diejenigen Aufgabenbündel betrachtet, die horizontal auf derselben Ebenen nebeneinanderstehenden (im Beispiel unten z.B. ‚Gesundheit‘ und ‚Pflege‘). Dies ist dann der Fall, wenn keine über- oder unterordnende Reihung zwischen den Aufgabenbündeln möglich ist. Indikatoren zur Messung jenes horizontalen Merkmals sind also nominaler Natur. Jede Beobachtung wird auf zwei Merkmale hin geprüft:

- *Benennung der Beobachtung*, im Beispiel der Abbildung 3.2 jeweils ‚Interkultursensible Pflege‘ und ‚Integration‘ (hellgrau unterlegt)
- *Benennung des übergeordneten Aufgabenbündels*, in der Beispielgraphik jeweils ‚Pflege‘ und ‚Integration und Sport‘ (schwarz unterlegt)

Stark variierende und kreative Benennungen erschweren die Einordnung von Beobachtungen in Vergleichskategorien. Dies ist insbesondere mit Blick auf übergeordnete Aufgabenbündel der Fall. Deshalb musste über zusätzliche Indikatoren nachgedacht werden, deren Werte sich besser zum Vergleich eignen. Nach Maßgabe der einschlägigen Sekundärliteratur (Pappi, Schmitt und Linhart 2008, Saalfeld und Schamburek 2014, Fleischer und Seyfried 2015, Mortensen und Green-Pedersen 2015) wurden schließlich vier weitere Indikatoren gröberer Natur eingeführt:

- *Benennung des Ressorts der Ansiedlung*, in der Beispielgraphik ‚Ministerium für Gesundheit, Integration und Sport‘
- *Benennung des Ressorttyps*, welcher für das Beispiel der Ausprägung ‚Soziales‘ zugeordnet würde
- *Benennung des Politikfelds*, welches im Beispiel jeweils ‚Pflege‘ und ‚Integration‘ wäre

Abbildung 3.2: Beispielgraphik zur Veranschaulichung der Messung horizontaler Verortung von Aufgaben



Eigene Darstellung.

Die Benennung des Ressorttyps richtet sich nach den Festlegungen Pappi, Schmitt und Linhart (2008: 329 und Appendix) mit den Kategorien Staatskanzlei, Finanzen, Inneres, Justiz, Kultus, Landwirtschaft, Umwelt und Landesplanung, Wirtschaft und Verkehr, Bau, Arbeit und Soziales sowie Bund und Europa⁴⁰. Der Beitrag von Saalfeld und Schamburek (2014) bot indes eine passende Orientierung bei der Benennung der etwas feiner granulierten Politikfelder (siehe Abbildung 3.3).

Abbildung 3.3: Relevante Politikfelder für deutsche Bundesländer

No.	Policy domain	No.	Policy domain
1	Media	20	Social structure ('Sozialordnung')
2	Consumer protection	21	Young persons
3	Tourism	22	Families
4	Agriculture	23	Women
5	Maritime environment	24	Senior citizens
6	Environment	25	Social care of sick people
7	Climate protection	26	Health
8	Reactor safety	27	Sports
9	Technology	28	General Administration
10	Energy	29	Construction
11	Economic affairs	30	Urban and rural planning
12	Employment	31	Housing
13	Professional development	32	Transport
14	Education	33	IT
15	Higher education	34	Federal affairs
16	Arts	35	EU affairs
17	Culture	36	Justice
18	Religious affairs	37	Finance
19	Integration of immigrants		

Quelle: Mit kleineren Modifikationen übernommen aus Saalfeld und Schamburek 2014: 218.

⁴⁰ Exklusive ‚Aufbau und Wiederaufbau‘ und ‚Kriegsfolgen‘, welche für den Untersuchungszeitraum des Projekts irrelevant sind.

Ein weitaus schwierigeres Unterfangen als die Suche nach brauchbaren Indikatoren für die Horizontalverortung stellt die Entwicklung von Messinstrumenten zur Erfassung der vertikalen Dimension dar. Dabei kommt dem Betrachter deutscher Verwaltungsstrukturen zu Hilfe, dass Unter- und Überordnungsverhältnisse hier weitaus klarer sind als beispielsweise in Großbritannien (vgl. Hood und Dunsire 1981: 66). In der Literatur finden sich diesbezüglich bisher allerdings nur wenige Versuche. Dort besteht die gängigste Darstellungsweise in der Angabe der absoluten Hierarchieebene eines Beobachtungsorts. Zur Verdeutlichung der Über- und Unterordnungsfähigkeit der Beobachtungen in dieser Darstellungsweise erschien die Verwendung einer Ordinalskala mit einem Wertebereich von [0]⁴¹ bis [6] geeignet: eine Einzelaufgabe oder ein Klein-Bündel innerhalb eines Referats = [0], ein Hauptaufgabenbündel in einem Referat = [1], Referat = [2], Unterabteilung/Gruppe = [3], Abteilung = [4], eigener beamteter Staatssekretär für die Beobachtung abgestellt = [5] und Ministerium = [6]. Beobachtungen, die zusammen mit anderen Organisationseinheiten⁴² auf derselben Gliederungsebene stehen und einer gemeinsamen hierarchisch übergeordneten Einheit untergeordnet sind, heißen ‚mitgeordnete Organisationseinheiten‘.⁴³ Informationen zum jeweiligen strukturellen Umfeld, in welches Beobachtungen eingebunden sind, fehlen jedoch hier.

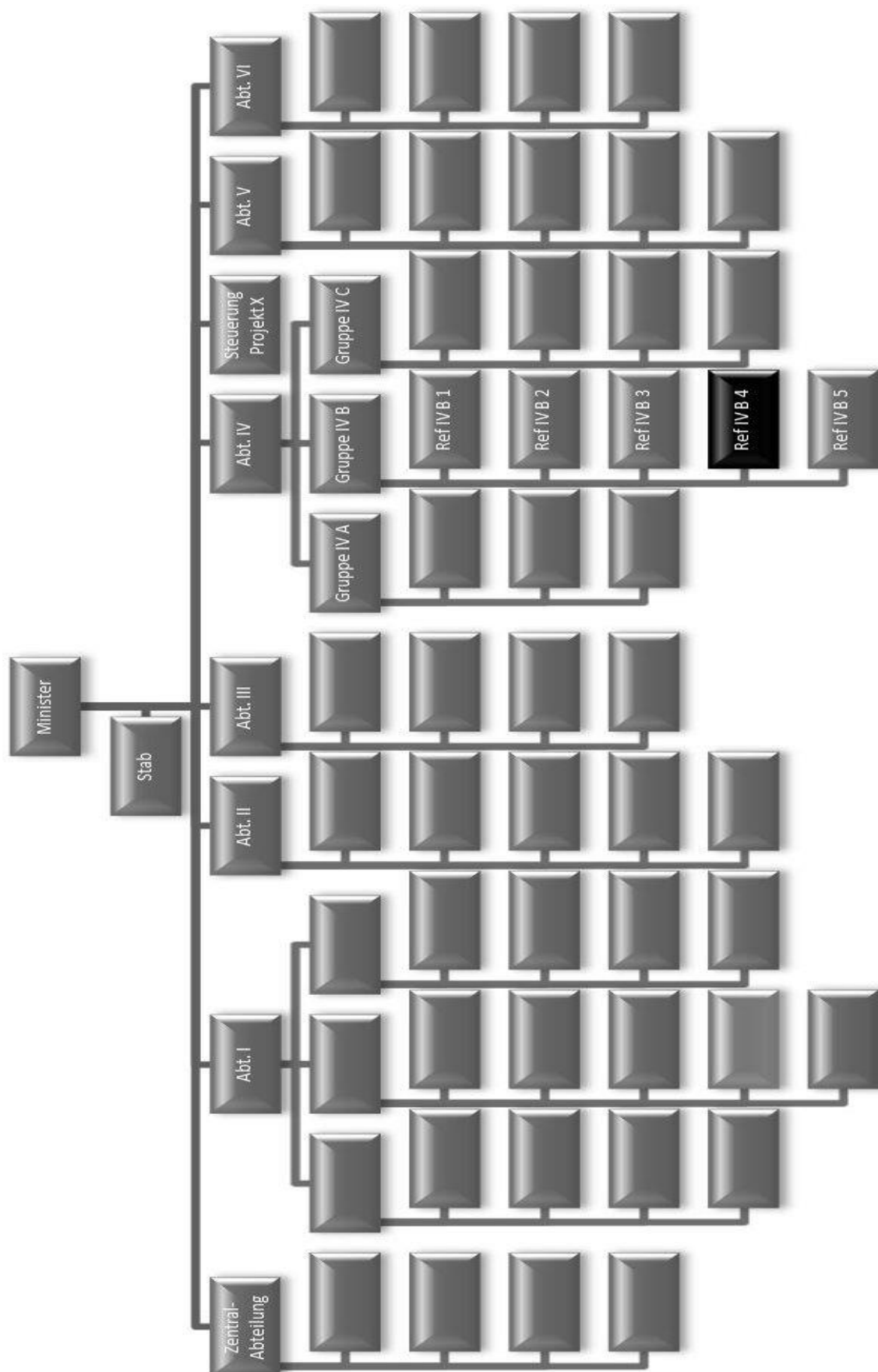
Der Gesamtgröße von Ministerialverwaltungen, der Kontrollspanne auf den einzelnen Ebenen und weiteren Unregelmäßigkeiten in der Anordnung und Gewichtung von Ebenen würde also nicht Rechnung getragen (Schamburek 2013: 213). Die Beispielgraphiken in Abbildung 3.4 und 3.5 zeigen, dass Beobachtungen in stark unterschiedlichen Strukturen nur unzureichend vergleichbar sind: Zwar erhalten sowohl Referat R IV B4 in Ministerium A als auch Referat R II 2 in Ministerium B den Wert [2]; die sie umgebende Struktur weicht voneinander sowohl hinsichtlich der Gliederungstiefe als auch hinsichtlich der Zahl der mitgeordneten Organisationseinheiten ab.

⁴¹ Für Vergleiche wurden nur die Ebenen 1-6 berücksichtigt. Zur Kennzeichnung von Einzelaufgaben wurde der Vollständigkeit die Ausprägung [0] eingeführt.

⁴² Die kleinste Organisationseinheit bildet eigentlich das Referat (Zerr 2006: 189). In diesem Projekt werden die Ebenen [0] und [1] als zwei weitere Untergliederungen berücksichtigt und gelten auch als Organisationseinheiten.

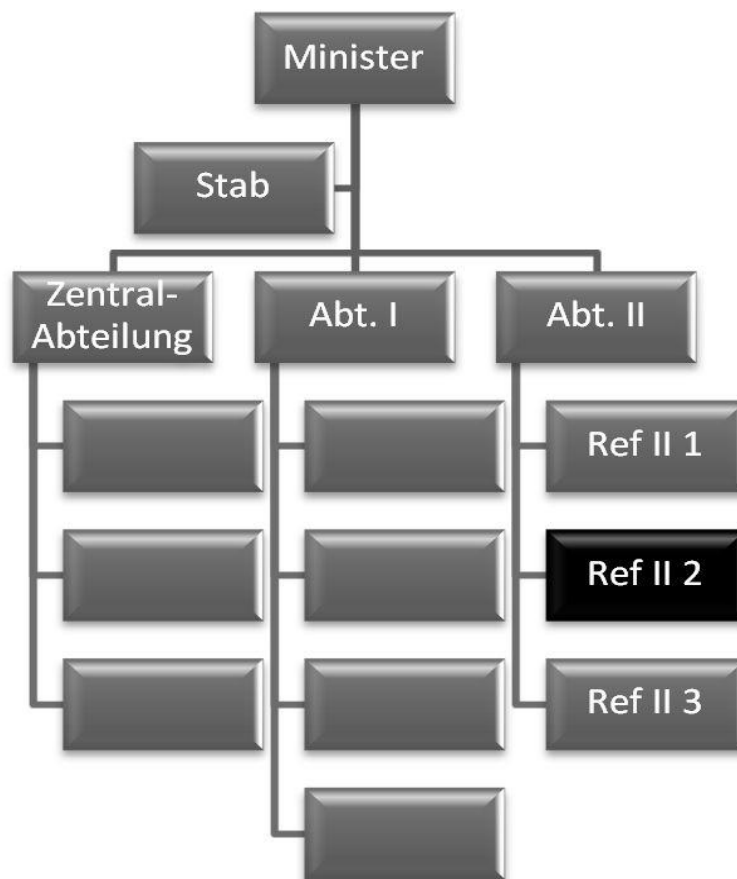
⁴³ Wie so oft können auch hier – insb. aufgrund der gegebenen Definition – Grenzfälle auftreten. Diese müssen im Einzelfall beurteilt werden. Ein Beobachtungsort kann sich beispielsweise über mehrere mitgeordnete Organisationseinheiten erstrecken. So wurde eine Beobachtung immer dann von [2] auf [3] aufgestuft, wenn [3] als Gliederungsebene fehlte, aber sich die Beobachtung über mehr als die Hälfte der Referate in der Abteilung erstreckte. Regelmäßig kam es auch zu Grenzfällen, wenn die Beobachtung nahezu aber nicht vollständig deckungsgleich mit einer Organisationseinheit war. Dies kam dann vor, wenn der Beobachtung in der Organisationseinheit ein extrem kleines Aufgabenbündel als Fremdkörper angehängt wurde. Zum Beispiel kam es vor, dass einem ‚Referat Aussiedler‘ das Aufgabenkleinbündel für NS-Vergangenheitsbewältigung zugeordnet war, welches jedoch nur einen unbedeutenden Bruchteil des Aufgabenkreises dieses Referats ausmachte. In solchen Fällen wurde die Organisationseinheit komplett gewertet.

Abbildung 3.4: Organigramm des Beispielministeriums A zur Veranschaulichung der Schwächen des absoluten Vergleichs von Aufgabenbündeln



Eigene Darstellung.

Abbildung 3.5: Organigramm des Beispielministeriums B zur Veranschaulichung der Schwächen des absoluten Vergleichs von Aufgabenbündeln



Eigene Darstellung.

Anhand der Organigramme beider Beispielressorts wird deutlich, dass nicht nur die hierarchische Ebene der Beobachtung, sondern auch die Zahl der Organisationseinheiten, die auf derselben Ebene angesiedelt sind, eine Rolle spielt. Wenn sich beispielsweise die Abteilungsleiter im Ministerium B mit dem Minister treffen, sind nur insgesamt 4 Personen zugegen. Wenn sich hingegen die Abteilungsleiter im Ministerium A mit ihrem Minister treffen, sind 8 Personen anwesend. Kommen in Ministerium A noch die Unterabteilungsleiter aus Abteilung I und IV hinzu, handelt es sich um insgesamt 14 Personen. Es ist leicht nachvollziehbar, dass es für einen Abteilungsleiter in Ministerium B leichter fallen dürfte, für seine Anliegen Aufmerksamkeit beim Minister zu erlangen als für seinen Kollegen aus Ministerium A. Dieser muss für seine Anliegen in weit größerer Runde Gehör finden⁴⁴.

Aufgrund dieser unterschiedlichen Struktur muss deshalb eine Wertigkeitsanpassung stattfinden: Bei der Bildung eines relativen Indikators zur Erfassung der vertikalen Dimension einer Beobachtung muss also sowohl die zahlenmäßige (horizontale) Ausdehnung der Organisationseinheiten als auch vertikale Anzahl der Gliederungsebenen berücksichtigt werden. Es bietet sich an, einen Vorschlag für ein neues Messverfahren

⁴⁴ Das Beispiel berücksichtigt freilich nur aufbauorganisatorische Faktoren. In der Ablauforganisation kann beispielsweise geregelt sein, dass ein bestimmter Abteilungsleiter stärkeres Gewicht in solchen Besprechungen hat als seine Kollegen.

aufzugreifen, der ausführlich bei Schamburek (2013: 213f) ausgeführt wird. Danach wird die vertikale Ansiedlung einer beliebigen Beobachtung in der Gesamtorganisation entlang des hierarchischen Pfads von der Spitze der Ministerialverwaltung mit dem Wert [1] bis hin zur Beobachtung nachverfolgt. Analog zum Beispiel der Abteilungsleiter-Runde kann man sich veranschaulichen, dass jeder Abteilungsleiter nur einen gewissen Bruchteil der Aufmerksamkeit des Ministers erhält, jeder Referatsleiter wiederum für seine Anliegen nur einen Bruchteil der Aufmerksamkeit seines Abteilungsleiters und so weiter. Mit jeder weiteren Hierarchieebene, die sich zwischen der Spitze der Ministerialverwaltung und der Beobachtung befindet, wird der Aufmerksamkeitsbruchteil für eine Aufgabe kleiner. Bei der Bildung des Indikators wird für jede Hierarchieebene – über die Ministerebene, bis hin gegebenenfalls zur Einzelaufgabe – entsprechend ein Divisor-Glied eingefügt, in dessen Nenner sich die Anzahl der mitgeordneten Organisationseinheiten dieser Ebene wiederfindet. Der errechnete Wert ist dann der hierarchische Stellenwert der Beobachtung im jeweiligen Fall. Formal wird der Index I für eine Beobachtung b wie folgt gebildet:

$$I_b := \frac{1}{y(E_1)} * \frac{1}{y(E_2)} * \frac{1}{y(E_3)} * \dots * \frac{1}{y(E_n)} = \prod_{i=1}^n y(E_i)^{-1}$$

Wobei gilt:

E_n = Ebene der Beobachtung

$y(E_i)$ = Anzahl der horizontalen Gliederungen der Ebene i

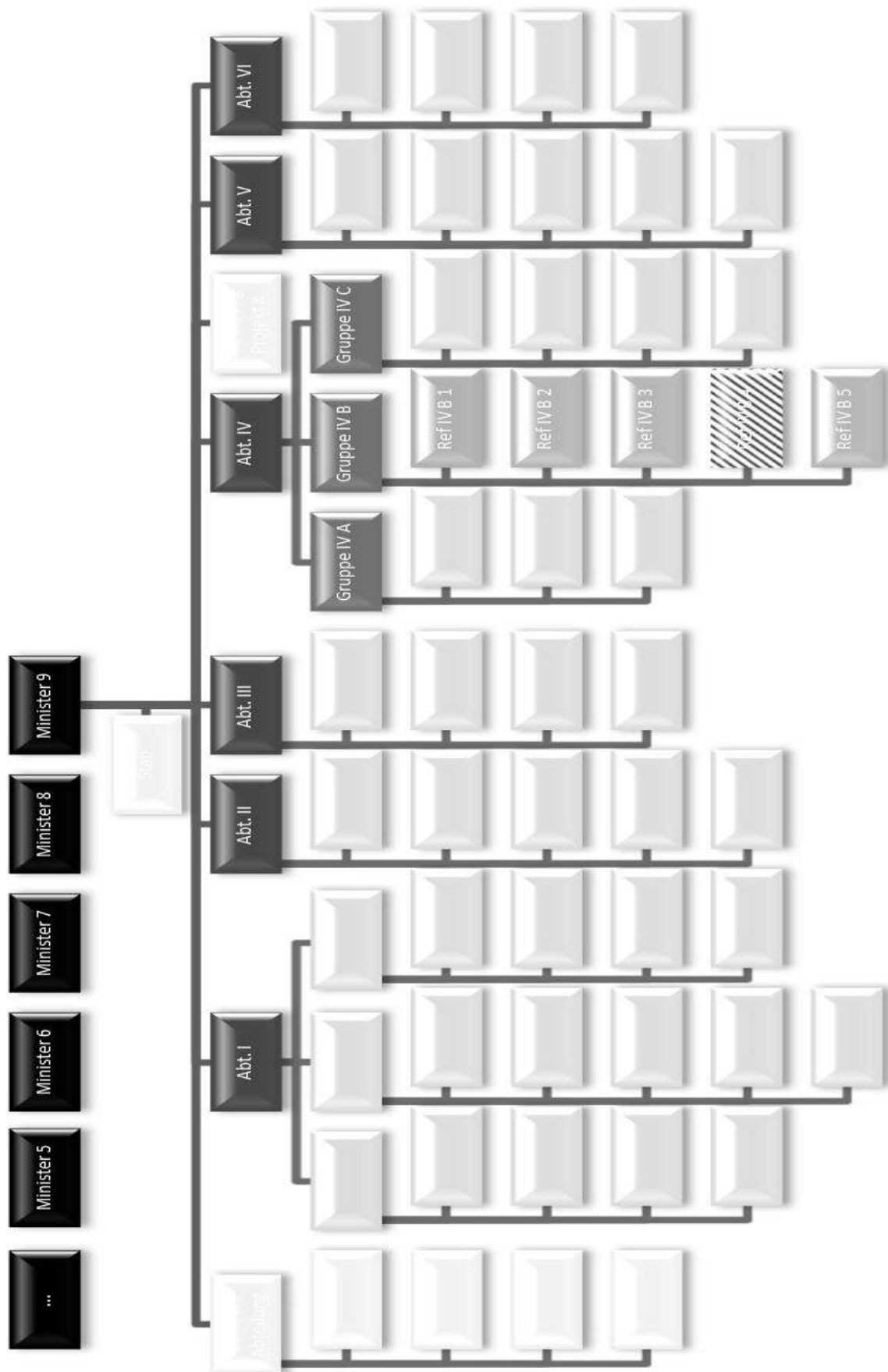
b = Beobachtung

„Umfasst b dabei mehr als eine Organisationseinheit, so wird dies mit Zähleranpassung im entsprechenden Glied des Terms berücksichtigt. Absolute Veränderungen beim Politikfeld finden also auch bei der Berechnung des relativen Stellenwerts Berücksichtigung. [1] markiert das theoretische Maximum (wenn sich die gesamte Ministerialverwaltung nur mit dem betrachteten Politikfeld beschäftigte) und [0] das theoretische Minimum (wenn die vermutete Beobachtung keine Beschäftigung mit dem Politikfeld aufweist).“ (Schamburek 2013: 214).

Nicht in die Berechnung dürfen dabei sonderorganisierte und Stabsstellen einfließen. Je mehr Organisationseinheiten jenes Typs mitgezählt würden⁴⁵, desto größer würde die Verzerrung. Anhand der beiden Beispielgraphiken in den nachfolgenden Abbildungen 3.6 und 3.7 wird der Rechenweg illustriert.

⁴⁵ Regelmäßig treten jene Einheiten in Form von Zentral-Abteilungen auf Abteilungsebene und als Staatskanzleien auf Ministerebene auf. Zerr (2006: 191) merkt an: „Außerdem haben alle Staatskanzleien in mehr oder minder großem Umfang von ihrer Befugnis Gebrauch gemacht, bestimmte thematisch abgegrenzte inhaltliche Aufgabenbereiche an sich zu ziehen.“ Bei der Operationalisierung werden diese Einheiten nur in den Fällen anteilig mitgerechnet, in denen Stabsstellen wesentliche inhaltlich und nicht funktional gebündelte Aufgaben beherbergen. So kommt es mithin vor, dass sich in Z-Abteilungen die funktionalen Referate mit den Aufgaben Haushalt, Recht und Personal den Platz mit inhaltlichen Referaten hälftig teilen. Ebenso ausgeschlossen werden – meist temporäre – Projektgruppen oder Steuerungsgruppen außerhalb der ordentlichen Linienaufgabenerledigung.

Abbildung 3.6: Graphik zur Beispielberechnung des vertikalen Stellenwerts der Beobachtung ‚Referat IV B 4‘

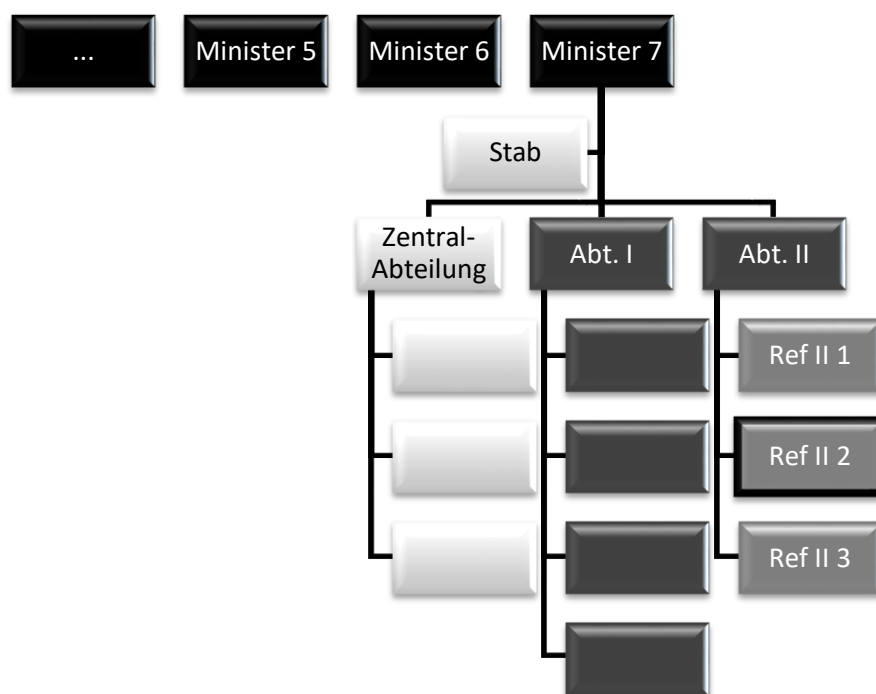


Eigene Darstellung.

In beiden Beispielen wird zunächst die Stabs- von der Linienorganisation getrennt. Im ersten fallen die Z-Abteilung, die Staatskanzlei, der Stab des Ministers sowie eine ‚Steuerungseinheit für Projekt X‘ weg (weiß verblasst). Es verbleiben 9 Ministerien. Die Beobachtung in RIVB4 (gestreift) tritt als eines von 5 Referaten in Erscheinung. Diese Referate sind in einer von 3 Gruppen zusammengefasst. Diese Gruppen befinden sich in einer von 6 Abteilungen – exklusive der Z-Abteilung – im Ministerium. Eine eigene Staatssekretärs Ebene ist nicht vorhanden. Zusammengenommen errechnet sich also der relative Wert für die Vertikalverortung der Beobachtung $\frac{1}{9} * \frac{1}{6} * \frac{1}{3} * \frac{1}{5} = \frac{1}{810} = 0,12\%$.

Im zweiten Beispiel befindet sich die Beobachtung als RII2 (in schwarzer Umrandung) in einer Abteilung mit 3 Referaten in einem Ministerium mit 2 Abteilungen – exklusive der Zentral-Abteilung – in einer Regierung mit 9 Ministerien. Der Wert beträgt also: $\frac{1}{9} * \frac{1}{2} * \frac{1}{3} = \frac{1}{54} = 1,19\%$. Am Ende steht eine vergleichbare Maßzahl. Je größer die Anzahl dieser Einheiten auf derselben Ebene ist und je tiefer zwischen Beobachtung und der Gesamtorganisation gegliedert wurde, desto kleiner wird die Maßzahl.

Abbildung 3.7: Graphik zur Beispielberechnung des vertikalen Stellenwerts der Beobachtung ‚Referat II 2‘



Eigene Darstellung.

Inwieweit ist der nun entwickelte Indikator eine Bereicherung für den Vergleichsdatensatz? *Einerseits* ist der Informationsverlust ein Nachteil. Der neue Indikator enthält nämlich keine Angaben mehr dazu, auf welcher absoluten Ebene (z.B. Referats-, Abteilungs- oder Ministerebene) sich die Beobachtung befindet. Allerdings gleicht er *andererseits* die zentrale Schwäche des absoluten Indikators aus, indem er die relative Vertikalposition

einer Beobachtung im Ministerialaufbau genau zu bestimmen vermag. Er ist Gradmesser für die Distanz der betrachteten Beobachtung zum Ministerpräsidenten als Kopf des Ministerialapparats.⁴⁶

Der absolute und der relative Indikator können sich also gegenseitig sinnhaft ergänzen. Allerdings steht bei derartigen Indikatoren auch immer die Gefahr der Miss- und Überinterpretation im Raum. Michna (Q 2014) rät zur Vorsicht beim Einsatz derartiger Vergleichsmessungen. Bestimmte Abstandsbereiche zwischen den Werten des relativen Indikators sollten deshalb nicht oder nur im Kontext interpretiert werden. Aus diesem Grund werden sowohl der relative als auch absolute Indikator nur in Kombination und als grobe Richtwerte herangezogen. Nur wo es möglich und angebracht ist werden die Informationen mit Angaben zur Personalstärke angereichert.

3.3.5 Beauftragte, Stab- und Spiegelorganisationseinheiten

Spiegel- und Stabsstellen nehmen eine Sonderrolle in der Struktur ein. Es gilt zu klären, wie mit Beobachtungen dieser Art bei der Messung umgegangen werden soll.

Wie der Name ‚Spiegel‘-Einheit bereits andeutet, handelt es sich bei einer Beobachtung jener Art nicht um ein originäres Aufgabenbündel, sondern um dessen Abbild. Um Doppelzählungen zu vermeiden, werden diese Abbilder bei der Erhebung nicht mit einbezogen. Klassisch nimmt das Finanzministerium Spiegelaufgaben wahr, wie z.B. die fiskalische Spiegelung des Ressorts ‚Soziales und Integration‘ als ‚Referat Einzelplan Soziales und Integration‘.

Bei Beobachtungen in Form von Stabsstellen steht entweder die funktionale Aufgabe der Steuerung und Kontrolle im Vordergrund oder es handelt sich um Beauftragte. Abgesehen von den Beauftragten enthalten nur wenige Stabsstellen Beobachtungen mit originär inhaltlichen Aufgaben. Im untersuchten Material fanden sich nur zwei Beobachtungen⁴⁷ in Staatskanzleien:

Bundesland	Jahr der Dokumentation	Aufgabe
Sachsen	1998	Allein reisende weibliche Flüchtlinge
Niedersachsen	2013	Migration und Teilhabe

kein Anspruch auf Vollständigkeit

⁴⁶ Die Charakteristika des Index wurden auf der Jahrestagung der DVPW-Sektion ‚Methoden der Politikwissenschaft‘ 2013 ausführlich zur Diskussion gestellt. Argumente und Ergebnisse dieser Diskussion finden sich überblicksmäßig im Beitrag von Schamburek (2013).

⁴⁷ Drei weitere Beobachtungen sind diskussionswürdige Grenzfälle im Sinne der Definition des vorangegangenen Abschnitts; das heißt: inhaltliche Aufgaben und Aufgabenbündel, welche in einer Organisationseinheit mit funktionalen und gespiegelten Aufgaben zusammengefasst sind. In Niedersachsen fand sich von 1994 bis 1998 eine Beobachtung in der Z-Abteilung eines Ministeriums; entlang obiger Operationalisierung wurde diese jedoch als inhaltliche Aufgabe der Linienorganisation behandelt. Genauso wurde die Beobachtung im Bayerischen Arbeits- und Sozialministerium in den Jahren 2010 und 2011 gewertet. Hier liegt der Fall ähnlich: neben einer Beobachtung mit ähnlicher Aufgabenstruktur in einer Fachabteilung existiert in der Zentral-Abteilung eine Steuerungseinheit. Hier bleibt jedoch unklar, inwieweit diese Einheit nur funktional-steuernd oder unter Umständen auch teilweise inhaltlich tätig ist.

Übergänge von funktionalen Stabsstellen zu Beauftragten können fließend sein; oftmals überlappen sich dabei deren typische Merkmale⁴⁸.

Es gibt zahlreiche Möglichkeiten, Beauftragte in die Struktur einzubinden. Dem muss messtechnisch Rechnung getragen werden. Beauftragte wurden deshalb zunächst grob *einerseits* nach deren Linien- und *andererseits* nach deren Stabs- und Sonderansiedlung unterschieden. Entlang jener Kategorisierung erfolgte jeweils auch die Messung der horizontalen und vertikalen Verortung der Beauftragten – mit einer kleinen Ausnahme: Sonderverortete Beobachtungen eignen sich oft nur bedingt zur Messung ihres hierarchischen Stellenwerts, weil sie einer Organisationseinheit meist abstrakt ‚beigeordnet‘ sind. Mithin ist es aber durchaus von Bedeutung, auf welcher Hierarchiestufe sonderorganisierte Beauftragte angehängt wurden (Schamburek 2015: 245): So sei es zum Beispiel ein Unterschied, ob eine Beauftragtenstelle in Personalunion mit einem Minister oder mit einem Staatssekretär vorläge (Q Rech 2013). Deshalb erscheint es sinnvoll, auch diesen Beauftragtentyp zumindest grob hinsichtlich seiner vertikalen Ansiedlung zu erfassen.

3.3.6 Graphische und textliche Aufbereitung des Materials

Mit den nun entwickelten Instrumenten ist es möglich, Beobachtungen zu identifizieren, zu charakterisieren, untereinander in Relation zu setzen und deren Veränderungsdynamik zu beschreiben. Das Kernanliegen des folgenden Abschnitts ist es, die nachfolgende Darstellung des Abbilds migrations- und integrationspolitischer Beobachtungen in der Gesamtstruktur besser nachvollziehbar zu machen.

Vorausgeschickt sei, dass in dieser Darstellung all diejenigen Beobachtungen Berücksichtigung finden, die mindestens den absoluten Vertikalwert von [1] erreichen, also mindestens eine Hauptaufgabe in einem Referat beschreiben. Bei Beobachtungen unterhalb dieser Ebene handelt es sich um Klein- und Kleinstaufgaben, wie beispielsweise die Erhebung des Merkmals Staatsangehörigkeit neben vielen anderen Merkmalen, wie Geschlecht und Alter im Referat für Schulstatistik im Kultusressort. Solche Aufgaben werden nicht berücksichtigt, da deren Vollerhebung nicht sichergestellt werden kann. Dadurch wäre wiederum die Vergleichbarkeit über Ministerialverwaltungen hinweg gefährdet. Außerdem werden Beobachtungen, die spiegelorganisierte Stellen darstellen, nicht mitgezählt. Dieser Schritt vermeidet Doppelzählungen.

⁴⁸ Eine Art Hybridform zwischen reiner Steuerungseinheit und Beauftragtem stellt dabei das bayerische Modell der ‚Führungshilfe‘ dar. Eigentlich träten diese meist in Form von klassischen Stabsstellen – wie Kabinettsreferate oder Einheiten der Öffentlichkeitsarbeit und ähnliches – auf (Schmid und Treiber 1975: 120, grundlegend vgl. Wagener und Rückwandt 1982) und tragen nicht mehr die Bezeichnung ‚Führungshilfskräfte‘. Jene in Bayern sind *erstens* in Stäben organisiert, bearbeiten aber ein überwiegend inhaltlich umrissenes Aufgabengebiet. *Zweitens* werden die Beobachtungen auch explizit noch mit ‚FH‘ benannt. Beckstein (Q 2013: 2) stellt fest, „dass wichtige Grundlagen in der Politik nicht nur in [den linienorganisierten Referaten] IA und IA2 gemacht worden sind, sondern in FH – in den Führungshilfen.“ Formal waren die Führungshilfen in Becksteins Innenministerium dem Amtschef unterstellt (ebd.: 9), arbeiteten aber dem Minister direkt zu.

Die Darstellung der Ergebnisse aus der Erhebung besteht aus zwei Komponenten: *einerseits* aus einem Fließtext, mit dem insbesondere die prozessuale Dimension von Organisationsveränderungen eingefangen wird, und *andererseits* aus jeweils einem Überblicksdatenblatt pro Bundesland.

Diese Überblicksdatenblätter zeigen jeweils statische Momentaufnahmen des Abbilds von Migrations- und Integrationspolitik in der Struktur zu bestimmten Zeitpunkten. Anhand der nachfolgenden Abbildung 3.8 wird nun dargestellt, wie ein solches Datenblatt aussehen wird. Dabei wird in { } angegeben, welche Indikatorwerte an welcher Stelle des Datenblatts abgetragen werden. Es empfiehlt sich zur besseren Orientierung, das Roh-Datenblatt aus Abbildung 3.8 in Zusammenschau mit einem Datenblatt, das bereits mit Werten befüllt ist, zu betrachten.

Die Zahl der im Datenblatt abgetragenen Messzeitpunkte wird zum Zwecke der Übersichtlichkeit stark eingeschränkt auf 9 bis 10 pro Bundesland. Zwischen den Fällen liegt ein zeitlicher Höchstabstand von 3 Jahren. Damit kann auf jedem Datenblatt in regelmäßigen Abständen eine überschaubare Anzahl an Fällen präsentiert werden. Als Messzeitpunkte werden diejenigen gewählt, zu denen die Datenlage am günstigsten ist. Das Jahr der Betrachtung ist als Messwert {g} in der ersten Zeile vermerkt.

Hauptmerkmale einer jeden identifizierten Beobachtung bilden die vertikale und horizontale Verortung, welche sich zunächst in absoluten und dann in relativen Indikatoren widerspiegeln. Die Darstellung findet also in einem Spannungsfeld zwischen der absoluten Beschreibung von Beobachtungen und relativen Vergleichen zwischen Beobachtungen statt. Außerdem werden den verschiedenen Aufgaben- und Organisationstypen Rechnung getragen. So wird jede betrachtete Ministerialverwaltung eingehend hinsichtlich ihrer Stabs-, Sonder- und Linienorganisation sowie ihres Beauftragtenwesens untersucht.

Die einfachste Größe des fallübergreifenden Vergleichs stellt die Gesamtzahl der vorgefundenen Beobachtungen zu einem Messzeitpunkt {abgetragen bei a im Roh-Datenblatt} dar. Beauftragte werden dabei vorerst nicht mitgezählt und später gesondert betrachtet. Die Werte zu {b} beziehen sich auf die jeweilige absolute Vertikalverortung. Hier wird angegeben, wie viele Beobachtungen es auf Hauptaufgabenebene, Referats-ebene, Abteilungsebene und so weiter gibt. Diese Anzahl der vorgefundenen Beobachtungen wird auf einer Ordinalskala von [1 = Ebene Hauptaufgabe] bis [6 = Ebene Ministerium] angegeben⁴⁹. {a} ergibt sich aus der Summe aller Werte in {b}.

Nach der Listung dieser absoluten Werte wird eine relative Kennzahl für den Gesamtstellenwert aller Beobachtungen in der Struktur der Ministerialverwaltung zum jeweiligen Messzeitpunkt angegeben {Messwert c}. Dieser relative Gesamtstellenwert wird aus der Summe der relativen Messwerte aller Beobachtungen errechnet. Diese additive Kennzahl vermag grobe Tendenzen darüber auszudrücken, ob sich Unterschiede zwischen den Fällen hinsichtlich der hierarchischen Gesamtansiedlung von Migrations- und Integrationspolitik ergeben. Als Konzentrationsmaßzahl kann in Kombination mit

⁴⁹ Zur Abwägung von Vor- und Nachteilen hinsichtlich der Aufsummierung absoluter Werte vgl. Schamburek (2013: 213) mit Bezug auf die Vorgehensweise bei Reichersdorfer (2011: 15f).

den Messwerten bei b zudem geprüft werden, aus wie vielen Beobachtungen sich der vertikale Gesamtstellenwert zusammensetzt.

Die Werte in den Feldern zu {d} beziehen sich auf die drei vertikal höchst angesiedelten Beobachtungen des jeweiligen Messzeitpunkts. Hier werden die relativen vertikalen Stellenwerte dieser Beobachtungen {Messwerte d1} und die Bezeichnungen der sie beherbergenden Ressorts {Messwerte d2} abgetragen. Aus Platzgründen kann die Ressortbezeichnung meist nicht vollständig angegeben werden. Handelt es sich um ein Ministerium mit mehreren Hauptkompetenzen im Namen, werden diese im Abkürzungsverzeichnis {Verzeichnis d3} auf dem Datenblatt rechts unten aufgeführt.

Des Weiteren wird angegeben, in welchem Ressort jeweils *einerseits* die Migrations- und *andererseits* die Integrationspolitik sowie die Aussiedler- und Asylpolitik angesiedelt ist {Messwerte e}. Wie in Kapitel 3 gezeigt, sind diese Teilbereiche des Politikfelds nicht immer überschneidungsfrei. So kann Integrationspolitik die Aussiedlerpolitik explizit ein- oder ausschließen. Ein Teilbereich gilt als ‚nicht beobachtet‘ und erhält [-], wenn keine explizite Nennung in der Aufgabenbezeichnung mindestens auf Referatsebene [2] erfolgt ist. Als ‚gestreut‘ gilt ein Teilbereich dann, wenn Beobachtungen in mehr als zwei Häusern jene Referatsebenen-Untergrenze merklich überschreiten. Ist neben ‚gestreut‘ ein weiteres Ressort explizit genannt, so handelt es sich hierbei um die schwerpunktmäßige Horizontal-Verortung des Teilbereichs.

Die letzte Gruppe von Messwerten {f} folgt einem ähnlichen Muster und beschäftigt sich mit Beauftragten. Dabei wird unterschieden zwischen *erstens* Ausländer- und Integrationsbeauftragten, *zweitens* Aussiedlerbeauftragten und *drittens* sonstigen Beauftragten oder Beauftragten-ähnlichen Stellen. Liegt eine entsprechende Beauftragtenstelle vor, wird dies durch [1] gekennzeichnet {Messwerte f1}. Gibt es keinen Beauftragten dieser Art, so erhält das Kästchen den Wert [0]. Liegt eine Beobachtung vor, wird in der rechts angrenzenden Zeilenspalte das Ressort abgetragen {Messwerte f2}.

Abbildung 3.8: Datenmatrix zu den wichtigsten Indikatoren der Auswertung des Forschungsgegenstands nach verschiedenen Zeitpunkten in einem Bundesland

Zeitraum	Bundesland												Anzahl der abgetragenen Messzeitpunkte			
	vert.	horiz.	vert.	horiz.	vert.	horiz.	vert.	horiz.	vert.	horiz.	vert.	horiz.	vert.	horiz.	vert.	horiz.
Jahr	g	g	g	g	g	g	g	g	g	g	g	g	g	g	g	g
Beobachtung in der Periode	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II	II
höchste Beobachtung																
zweithöchste Beobachtung	d1	d2	d1	d2	d1	d2	d1	d2	d1	d2	d1	d2	d1	d2	d1	d2
dritthöchste Beobachtung																
Gesamtwert/-anzahl	c	a c	a c	a c	a c	a c	a c	a c	a c	a c	a c	a c	a c	a c	a c	a
Ort der Integrationspolitik																
Ort der Migrationspolitik																
Ort der Aussiedlerpolitik																
Ort der Asylsuchendenpolitik																
Anzahl Ebene Hauptaufgabe																
Anzahl Ebene Referat																
Anzahl Ebene Gruppe / Unter-Abt. *	e	e	e	e	e	e	e	e	e	e	e	e	e	e	e	e
Anzahl Ebene Abteilung																
Anzahl Ebene beamteter Staatssekr.																
Anzahl Ebene Ministerium																
Integr./Ausl.-Beauftragter vorh. / Ort																
Aussiedl./Vertr.-Beauftr. vorh. / Ort																
sonstige Beauftr./Stäbe vorh. / Ort	f1	f2	f1	f2	f1	f2	f1	f2	f1	f2	f1	f2	f1	f2	f1	f2
Legende																
höchste Beobachtung vert.	höchster, bei einer Beobachtung zum Messzeitpunkt festgestellter vertikaler Stellenwert in %															
zweithöchste Beobachtung vert.	zweithöchster, bei einer Beobachtung zum Messzeitpunkt festgestellter vertikaler Stellenwert in %															
dritthöchste Beobachtung vert.	dritthöchster, bei einer Beobachtung zum Messzeitpunkt festgestellter vertikaler Stellenwert in %															
Gesamtwert	Summe aller vertikalen Stellenwerte, die mindestens auf Hauptaufgabenebene angesiedelt sind															
Gesamtanzahl	Summe aller Beobachtungen, die mindestens auf Hauptaufgabenebene angesiedelt sind															
nicht berücksichtigt werden jeweils Spiegelreferate im Justiz- und Finanzministerium sowie in der Staatskanzlei																
*	Gruppe, Unter-Abteilung oder gruppenähnliche Proportionen in der Abteilung															

Eigene Darstellung.

Bis hier her konzentrierte sich die Operationalisierung auf die statische Umschreibung von Beobachtungen in der Gesamtstruktur. Mit der Beschreibung von Organisationsveränderungen zwischen zwei Zeitpunkten tritt nun eine weitere Darstellungskomponente hinzu. Mittels Verkettung mehrerer solcher Veränderungen wird die Auswertung um eine prozessuale Dimension erweitert. Die möglichst platzsparende Überblicksdarstellung dieser Dimension erfolgt als Fließtext.

Dabei findet die Gruppierung von Textbausteinen nach Bundesländern statt, weil sich die zeitliche Entwicklung so am besten darstellen lässt. Innerhalb jener Bundesland-Gruppen wird meist chronologisch gegliedert. In einigen Fällen macht die Aufteilung nach migrations- und integrationspolitischen Aufgabenteilbereichen oder Organisationstypen mehr Sinn. Das Datenmaterial zu ausgewählten Beobachtungen wird punktuell um die Messung der Personalstärke angereichert. Aufgrund der Multidimensionalität des Gegenstands werden Daten auf unterschiedliche Weise abstrahiert, um das Phänomen aus mehreren Blickwinkeln einfangen zu können.

3.4 Erhebung

Nunmehr wurde der Forschungsgegenstand in Gestalt des Betrachtungsrahmens empirisch eingegrenzt und entlang einer strategisch gewählten Datengrundlage operationalisiert. Nach diesen Vorarbeiten kann zur eigentlichen Erhebung übergegangen werden. Das aufbereitete Ergebnis dieser Erhebung wird später als abhängige Variable zum Einsatz kommen. Das gewonnene Material ist aber so gestaltet, dass es sich in anderen Forschungsdesigns auch als unabhängige Variable aufbereiten und einsetzen ließe.

Es folgt nun die Darstellung der Ansiedlung migrations- und integrationspolitischer Aufgaben im Aufbau der Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Sachsen. Zudem schließt sich ein kurzer Abschnitt zu identifizierten Mustern der Erscheinungsformen organisatorischer Arrangements an. Dieser kann die eingangs erwähnte Relevanz-Frage, ob es eine Rolle spielt, wo Aufgaben angesiedelt werden, noch stärker herausheben. Hier kristallisieren sich nämlich starke Hinweise darauf heraus, dass Aufbaustrukturen nicht zufällig oder willkürlich organisiert sind, sondern dass damit bestimmte Zwecke verfolgt werden müssen.

3.4.1 Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg setzte man von Beginn des Untersuchungszeitraums an (1994) bis 2011 organisatorisch schwerpunktmäßig auf eine Verortung im Innenministerium. Migrations- und integrationspolitische Aufgaben lagen dort gebündelt in ‚Abteilung IV – Zuwanderung und Eingliederung‘ vor. Rech (Q 2013) schätzt die Zahl der Beschäftigten in der damaligen Abteilung auf circa 40 Personen, was seinen Angaben zufolge damals eine Abteilung mit durchschnittlich üblicher Personalstärke im Haus beschrieb. Daneben existierte an anderer Stelle das Staatsbürgerschaftsrecht als Hauptaufgabe eines Referats in Abteilung V. Zwar wurde die Aufgabe 2009 in Abteilung IV eingeglied-

dert. Dies geschah allerdings nicht im Zuge einer gezielten Zusammenlegung migrations- und integrationspolitischer Aufgaben. Vielmehr erhielt die Abteilung des Staatsbürgerschaftsrecht eher zufällig im Rahmen einer Abteilungsvergrößerung um andere politikfeldferne – vor allem rechtliche – Aufgaben. Die Abteilung IV selbst enthielt *einerseits* Aufgaben, die migrations- und asylrechtlich verpflichtend ausgeführt werden mussten – dazu gehörten insbesondere die Aufsicht über die Regierungspräsidien und heikle Fragen der Rückführung und Abschiebung (Q Rech 2013) – und *andererseits* auch zahlreiche Aufgaben mit steuerndem und gestaltendem Charakter. So wurde dort bis 2011 durchgängig Migrationspolitik betrieben.

Bis auf einige kleinere Aufgaben im Rahmen des Asylbewerberleistungsgesetzes befand sich auch der Bereich ‚Unterbringung von Asylsuchenden‘ in der Zuständigkeit des Innenressorts. Große Teile der Asylverwaltung fanden jedoch nicht – wie in anderen Bundesländern gelegentlich der Fall – im Haus selbst statt, sondern in den nachgeordneten Behörden des Ministeriums (Q Rech 2013). Dem Arbeits- und Sozialministerium, welches zeitweise mit ‚Gesundheit‘ zusammengelegt war und zeitweise den Teilbereich ‚Arbeit‘ abgeben musste, wurden nur wenige Zuständigkeiten zugedacht. Dabei stellte das Aufgabenbündel ‚Ausländische Arbeitnehmer‘, welches zeitweise zur Referatshauptaufgabe aufgestuft war, die zentrale politikfeldbezogene Zuständigkeit im Teilbereich Arbeit dar. Im sozialen Bereich gestaltete sich das Aufgabenspektrum hingegen weitaus diverser und streute über mehrere Bereiche. Zu nennen sind hier zum Beispiel die ‚vor- und außerschulische Hausaufgaben-, Sprach- und Lernhilfen für ausländische Kinder und Spätaussiedlerkinder im Kindergarten und in der Vorschule‘ (Schäuble 2002: 1228), die ‚Betreuung unbegleiteter Flüchtlingskinder‘ oder die ‚Krankenversicherung für besondere Personengruppen, insb. Aussiedler‘.

Auch in anderen Ressorts fanden sich Zuständigkeiten im migrations- und integrationspolitischen Bereich. Es handelt sich hierbei aber um kleinteilige Aufgaben, die weder Hauptaufgaben- noch Referatsstärke erreichten. Das Wirtschaftsministerium beispielsweise: Dort beschäftigte man sich mit Aufgaben der Migration und Integration in den Referaten R85 „seit bestimmt mindestens 10 Jahren“ mit ‚beruflicher Ausbildung von Migrantenjugendlichen‘, in R61 „schon immer“ mit ‚wirtschaftspolitischen Fragen der Migration, der Beschäftigung und der Integration von Personen mit Migrationshintergrund‘ und in R83 seit 2004 mit ‚Existenzgründung durch Migranten‘ (Q Pusch 2012, Q Keyenburg 2012). Den Angaben der dort Verantwortlichen zufolge befasste man sich abgesehen von den genannten mit keinen weiteren politikfeldbezogenen Aufgabenbündeln (ebd.).

So wurde nicht nur die Migrations-, sondern auch die Eingliederungs- und später Integrationspolitik bis zur Einführung des Ausländer- und später Integrationsbeauftragten 1996 fast ausschließlich vom Innenministerium begleitet. Das Innenministerium betreute beispielsweise auch den ‚Landesarbeitskreis Integration LAKI‘ – ein Gremium, welches sich aus den gesellschaftlich relevanten Organisationen im caritativen, religiösen, kommunalen und ethnischen Bereich zusammensetzte. Beim Ministerium des In-

nern fiel die Eingliederungszuständigkeit in den Jahren 2004 und 2005 als eigenständiges Referat kurzzeitig weg und wurde wiedereingeführt mit einem eigenen ‚Referat 3 – Integration‘.

Ab 1996 gab es außerhalb der Linie einen Ausländerbeauftragten. Dieses Beauftragtenamt war in Personalunion an den Justizminister gekoppelt. Ihm war eine Stabsstelle unterstellt. Personell umfasste diese Stabsstelle zunächst einen Leiter und eine Sekretärin. Einige Jahre später kam eine weitere Personalstelle hinzu. Der Aufgabenkreis umfasste insbesondere Koordinationsaufgaben, Öffentlichkeitsarbeit und zunehmend auch die Befassung mit Einzelanliegen. Die Dominanz des Innenministeriums machte sich auch hier bemerkbar: Wenige Tage nach dem Amtsantritt des Stabsstellenleiters im Justizministerium wurde ein Erlass an die Ausländerbehörden des Landes ausgegeben, dass der Ausländerbeauftragte keinerlei Weisungsrecht habe und dass er zwar Fragen stellen könne, diese aber dann in aller Regel über das Innenministerium zu behandeln seien (Q Knapp 2016).

2007 wurde die Bezeichnung des Ausländerbeauftragten in ‚Integrationsbeauftragter‘ geändert. Der Begriffswandel – so Goll (Q 2013) – habe direkte Auswirkungen auf die Aufgabenerledigung nach sich gezogen: „Der Integrationsbeauftragte ist einerseits ‚breiter‘, weil er an Ausländereigenschaft gar nicht anknüpft, und er ist andererseits enger, weil er die ausschließt, die wir nicht integrieren wollen.“ *Einerseits* sind damit auch deutsche Staatsbürger mit Migrationshintergrund eingeschlossen; *andererseits* schließt das Menschen ohne dauerhaftem Bleiberecht aus. Allerdings konzentrierte sich das Beauftragtenbüro – unter anderem aus Ressourcengründen – auch schon zu Zeiten der alten Bezeichnung auf Zielgruppen mit dauerhaftem Bleiberecht. Im Zuge der Umbenennung des Beauftragten – der bei seiner Einführung mit drei Stellen ausgestattet war –, verdoppelte man das Personal. Die Funktionen sind hingegen ähnlich geblieben: Betont in Abgrenzung zu regulären Aufgaben der Linienorganisation des Innenministeriums nennt der damalige Amtsinhaber Goll (Q 2013) die Initiativfunktion, eine Wächter- und Mahnfunktion, eine Koordinationsfunktion und eine Funktion zur Öffentlichkeitsarbeit. Michna (2008b: 4f) identifiziert folgende formale Funktionen, welche die genannte Koordinationsfunktion noch präzisierend um die Konzeptionierungsdimension ausdehnen: Beratungsfunktion – insbesondere Einzelberatung –, Grundsatzfunktion zur Konzipierung von Integrationspolitik, Steuerungsfunktion und Federführung ‚Integrationspolitik‘. Institutionell angebunden war der Beauftragte beim Justizministerium. Der dortige Minister und stellvertretende Ministerpräsident Goll füllte das Amt – nur mit kurzer Unterbrechung von Dezember 2002 bis Juli 2004 (Michna 2008b: 3), als Corinna Werwigk-Hertneck das Justizministerium und den Beauftragtenposten vorübergehend übernahm (Michna 2008a: 152) – in Personalunion aus.

Für das Justizministerium liegen nicht nur detaillierte Geschäftsverteilungspläne für die Stabsstelle, sondern auch für das gesamte Ressort vor. Besonders hier zeigen sich zwei Dinge: *erstens* die zahllosen Veränderungen beim Zuschnitt von Referaten und

Aufgabenbereichen über die Zeit und *zweitens* der Spiegelzuständigkeitscharakter von Teilen des Ministeriums.

Erstens verschoben sich im Justizbereich augenscheinlich vor allem auf der horizontalen Ebene einzelne Aufgaben von Referat zu Referat in sehr kurzen Abständen. Es erhärtet sich der Eindruck, dass dieses Phänomen nicht speziell politikfeldspezifisch, sondern für Ressorts allgemein typisch und üblich ist. Im Kultusministerium kam es beispielsweise zu verschiedensten Formen der Umorganisation. Circa alle drei Wochen werde dort – auch oft im großen Stil – umorganisiert (Q Gentner 2012c), weil „alle paar Wochen eine neue Sau durchs Dorf getrieben“ werde (Q Anonym2 2013).

Im Zusammenhang mit dem *zweiten* Punkt finden sich verschiedenste rechtliche Aspekte der Migrations- und Integrationspolitik im Justizministerium: unter anderem das Ausländer- und Asylrecht, das Staatsangehörigkeitsrecht und das Recht der (deutschen) Flüchtlinge und Aussiedler.

Neben diesen rechtlichen und gespiegelten Gegenständen sind auch originäre Aufgaben des Justizbereichs insbesondere beim Vollzug anzutreffen. Zu nennen sind hier beispielsweise die Abschiebungshaft, der Vollzug an ausländischen Gefangenen oder die Rückführung von in Haft befindlichen Ausländern im Rahmen des §456a StPO (Strafverbüßung im Ausland). Ständig ändert sich dabei die Verortung der Aufgaben in der Struktur. Mithin sind Abschiebungshaft und Vollzug an ausländischen Gefangenen zusammengelegt worden. Durch das jüngste Urteil des EuGH (vgl. Welt 2014a), nachdem Abschiebehäftlinge nicht mit regulären Gefangenen untergebracht werden dürfen, wird diese Zusammenlegung wahrscheinlich zeitnah wieder aufgelöst⁵⁰.

Nicht nur am Beispiel des Justizministeriums kann die gesamte Breite der Aufgabenstreuung mit Migrations- und Integrationsbezug aufgezeigt werden. Diese erschließt sich auch für andere Ressorts bei genauerer Erforschung von Einzelaufgaben in den Geschäftsverteilungsplänen. Im Bildungsressort sind beispielsweise sprachfördernde und erziehungsbezogene Aufgaben des Politikfelds nicht in einem Referat konzentriert, sondern werden in den Referaten, die jeweils für einzelne Schultypen zuständig sind, wahrgenommen. In der Integrationspolitik bis 2011 steht also eine stark im Querschnitt angelegte Aufgabenstreuung auf sehr niedrigem Vertikalniveau einer koordinierenden Stabsstelle im Justizministerium und einer Abteilung mit hoher Aufgabenkonzentration im Innenressort gegenüber. Dies spiegelt sich auch in den Kennzahlen für die vertikale Verortung in der Linie wider. Durchgängig befand sich bis 2008 eine eigene Abteilung für Aufgaben des Politikfelds im Innenressort. Danach folgte eine Abwertung durch Hereinnahme feldfremder Aufgabenbündel. So rutscht der Ebenen-Indikator auf ‚Referatsgruppenebene‘ ab. Die relevanten Aufgaben, die sich hie und da als Hauptaufgaben in Referaten des Sozialbereichs fanden, flossen in die Errechnung der Gesamtkennzahl für den Stellenwert im Datenblatt (Abbildung 3.9) ein. Im Wesentlichen tragen jedoch überwiegend Aufgaben im Innenministerium zum Gesamtergebnis bei. Michna resümiert 2008 zum Dualismus von Linienaufgaben im Innenressort *einerseits* und

⁵⁰ Stand 2014

Stabsstruktur bei der Justiz *andererseits*: „In Baden-Württemberg besteht eine Aufgabenteilung zwischen dem Innenministerium und dem Justizressort (Landesintegrationsbeauftragter).“ Er sieht darin eine gewisse räumliche Distanz der wesentlichen Akteure der Integrationspolitik innerhalb der Landesregierung (2008a: 187f).

Die Zielgruppe ‚Aussiedler und Spätaussiedler‘ wurde sowohl im migrations- als auch im integrationspolitischen Bereich abgetrennt von anderen Migrantengruppen behandelt. In der Linie ist zwar die Aussiedlerpolitik mit anderen Aufgaben des Politikfelds in Abteilung IV angesiedelt; allerdings existierte ein gesonderter Beauftragter für diese Gruppe, welcher auch für deutsche Vertriebene und Flüchtlinge zuständig war. Die Aufgaben des Beauftragten seien jedoch anders gelagert gewesen, als die in der Linie, so Rech (Q 2013). Was dort behandelt wurde, ging unter anderem deshalb über die reguläre Linienzuständigkeit hinaus, weil Sonderaufgaben wie beispielsweise die Betreuung der bundesweiten Patenschaft des Landes Baden-Württemberg für die Donauschwaben zu betreuen gewesen seien. Des Weiteren hätten zahlreiche Projekte – wie zum Beispiel der internationale Schüleraustausch sowie Kunst- und Kulturprojekte – zu den Tätigkeiten des Amts gezählt. Organisatorisch war die Stabsstelle zunächst beim Staatsministerium angesiedelt und personell mit einem Staatssekretär verknüpft. Ab 2001 wurde der ‚Beauftragte für Heimatvertriebene, Flüchtlinge und Spätaussiedler‘ dem Innenressort zugeordnet (Q Rech 2013) und hier für die ersten drei Jahre wiederum in Personalunion mit dem dortigen parlamentarischen Staatssekretär und später mit dem Minister des Hauses geführt. Diese Umsiedlung vom Staatsministerium in das Innenressort bedeutete zunächst eine Abwertung. Infolge der Doppelfunktion von Beauftragtem und Minister wurde wiederaufgewertet. Unter Betonung, dass die Auf- und Abwertung im Grunde lediglich formaler und symbolischer Natur war, sieht Rech (Q 2013, diskutiert bei Schamburek 2015: 243) diese Entwicklung ähnlich. Während kulturelle und folkloristische Themen ausschließlich der Aussiedlerbeauftragte bearbeitete, lagen de facto Schnittmengen mit dem Integrationsbeauftragten vor allem in der Integration der jüngeren Generation von Aussiedlern (Q Goll 2013), obwohl letzterer ausdrücklich formal keine Zuständigkeit auf dem Gebiet hatte (Michna 2008b: 7).

War das Bild der Ansiedlung von größeren Aufgabenbündeln über große Teile des Untersuchungszeitraums von Beständigkeit geprägt, fanden 2011 radikale Umbaumaßnahmen in der Struktur statt. Bis auf einige rudimentäre Zuständigkeiten im Bereich des Ausländer- und Asylrechts und der Aufgaben im Rahmen des §96 Bundesvertriebengesetzes verbleiben keine weiteren Gegenstände im Ministerium des Innern; auch die Härtefallkommission verbleibt beim Innern (Q Rech 2014). Diese Härtefallkommission ist ein unabhängiges Gremium, bestückt mit Personen des öffentlichen Lebens, welche über den Verbleib von ausreisepflichtigen Personen in Härtefällen entscheidet. Davon jedoch abgesehen wurden sämtliche Aufgaben des Innenressorts dem neu geschaffenen Integrationsministerium zugeschlagen. Rech (Q 2013) und Goll (Q 2013) schätzen die Zahl der dort Beschäftigten auf nunmehr circa 60 Personen⁵¹. Davon seien

⁵¹ Neumeyer (Q 2011b) nennt Ende 2011 die Zahl 52,5.

circa 25 Personen mit inhaltlichen Aufgaben betraut: „Mehr als die Hälfte der Beschäftigten sorgen nur dafür, dass der Laden überhaupt läuft.“ (Q Anonym1 2014). Die größte von den drei Abteilungen des Hauses ist also Abteilung I, zuständig für Personal, Haushalt und Organisation. Abteilung II ist überwiegend mit rechtlichen Fragen und dem großen Bereich der Asylangelegenheiten betraut (ebd.: 1). Kufen (Q 2014) spricht davon, dass im Verhältnis zur inhaltlichen Integrationsarbeit die Flüchtlingsfragen dominierend betont würden. Ein weiterer Hinweis bietet der Blick auf den Gesamthaushalt, der für Flüchtlinge den größten Anteil des Budgets im Haus (Q Anonym1 2014) vorsehe. Abteilung III bearbeitet integrationspolitische Gegenstände: R1 Grundsatzfragen und Antidiskriminierung; R2 Integrationsförderung und Sprache; R3 Interkultur; R4 Arbeit und Qualifikation. Ganz sauber zwischen Migration und Integration wurden die beiden Abteilungen indes nicht getrennt: Integrationsmonitoring und Integrationsforschung befindet sich in Abteilung II. Der „recht profane“ Grund hierfür sei wohl, dass man die Abteilungen wenigstens annähernd gleichgewichtig gestalten wollte (Q Anonym1 2014).

Uneinig sind sich die Befragten darüber, welche Konsequenzen der organisatorische Wandel mit der Konstituierung eines Integrationsministeriums genau ergeben hätte. *Einerseits* weist man auf eine stärkere Berücksichtigung des Felds an allen Gesetzgebungsprozessen als Funktionszuwachs⁵² und auf die Schaffung einer ministeriellen Forschungsstelle im Haus (Q Wüst 2014) als Beispiel für innovativen Aufgabenzuwachs hin. Auch Storr (2008: 231) bestätigt im Interview mit Nick-Magin, dass man zuvor in diese Richtung „nicht sehr viel gemacht“ habe. Auch Aufgaben der Antidiskriminierung tauchen erstmals sichtbar in Form des Referats R32 auf. *Andererseits* bezweifelt man einen bedeutenden Funktions- und Aufgabenzuwachs. Rech (Q 2013, ähnlich Q Neumeyer 2011a) sieht in der Umorganisation lediglich die Zusammenführung der Kompetenzen aus Abteilung IV des Innenministeriums und der des Integrationsbeauftragten im Justizministerium in einem Haus. Dass in anderen Häusern gleichermaßen große Veränderungen ausblieben spitzt er wie folgt zu: Eigentlich würden alle Aufgaben in den Häusern so weiterlaufen ungeachtet der Entstehung des neuen Integrationsministeriums. Dabei hätten sich die Aufgaben im Integrationsbereich, die vorher der Beauftragte mit sechs Stellen erledigt habe, nicht geändert. Goll (Q 2013) beschreibt die Beschaffenheit des Beauftragtenmodells so: „Wenn Sie diese Figur wählen, müssen Sie es schaffen, kommunikativ über die Ressortegoismen und die Eigenheiten der Bürokratien hinwegzukommen.“ Er lässt außerdem (ebd.) anklingen, dass dieser Ansatz im Gegensatz zum unflexibleren Modell eines linienorganisierten Hauses denselben Aufgaben besser gerecht würde. Entsprechend der Kontinuität im Aufgabenportfolio war auch

⁵² Anonym1 (Q 2014) weist unter Betonung der Vorteile auch auf das Hauptproblem hin, das damit entstünde: „Der Nachteil ist, dass das Haus oft mit Vorgängen, die durch das Kabinett müssen, blockiert ist. Gerade bei einem Querschnittsministerium ist es natürlich so, dass viel mehr Vorgänge auch vom Integrationsministerium mitgezeichnet oder behandelt werden müssen. Dafür ist man als Ministerium personell zu schlecht ausgestattet.“

der ehemalige Leiter der Stabsstelle, Christian Storr, später maßgeblich an der Ausgestaltung des Integrationsressorts im Jahr 2011 beteiligt (Q Anonym1 2014). Auch die Mitarbeiter der Stabsstelle hätten im neuen Haus zunächst weitergemacht (ebd.).

Ob – ungeachtet der Diskussion um einen Funktions- und/oder Aufgabenzuwachs – ein Bedeutungszuwachs in der Aufbauorganisation stattgefunden hat, soll durch die Errechnung des Grob-Indikators für den vertikalen Stellenwert ermittelt werden. Dieser ergibt aufgrund der Gesamtanzahl von 10 Ministerien 10%. Das Ministerium ist nach Budget (Q Kufen 2014) und Personal das kleinste von allen. Im Abschnitt zur Operationalisierung des Forschungsgegenstands wurde bereits diskutiert, ob Ministerien mit unterschiedlicher Ressourcenausstattung bei der Abschätzung der vertikalen Verortung gleichgewichtet werden können. Ein anonymer Interviewpartner aus dem Umfeld des Integrationsministeriums wurde befragt, ob hier eine Ungleichwertigkeit zwischen Integrationsministerium und anderen Häusern sprechen könne. Dieser gab zur Antwort: „Da wäre ich vorsichtig. Man darf den politischen Willen nicht außer Acht lassen. Man hat ja dieses Ministerium nicht umsonst geschaffen. [...] Man hat dieses Ministerium installiert, a) weil man dem Thema Nachdruck verleihen wollte, b) weil man der Ansicht war, dass das in der bisherigen Konstellation nicht hinreichend behandelt wurde. Da hätte es sicher verschiedene Optionen gegeben, ...“ (Q Anonym1 2014). Der Interviewte greift insbesondere auf die Argumente für die vertikale Vergleichbarkeit von Ministerien zurück, welche auch von Derlien (1996: 574-576) skizziert wurden: Sichtbarkeit, Verantwortlichkeit und Durchsetzungschancen. Schließlich folgert der Befragte: „Ich glaube nicht, dass die Integrationsministerin per se eine Ministerin zweiter Klasse ist.“ (Q Anonym1 2014).

Die Umstellungen im Aufbau äußerten sich dadurch, dass zwar in den anderen Ministerien nach wie vor Integrationspolitik als Querschnittspolitik Berücksichtigung fand; die Koordination und Grundsatzzuständigkeit für größere Aufgaben der Integration selbst wurden aber fortan vom neuen Haus aus erledigt. Die Folge war mindestens, dass Aufgaben in anderen Ressorts nicht mehr als Hauptaufgaben wahrgenommen wurden. In Baden-Württemberg war die Zahl der Hauptaufgaben außerhalb der Abteilung IV im Innenressort aber ohnehin nicht hoch. Strittig bleibt also auch, inwieweit sich die Ablauforganisation geändert hat. Die beiden Beauftragtenstellen mit Koordinationsfunktion wurden abgeschafft. Die Spätaussiedlerpolitik sei fortan kein großes Thema mehr im Integrationsministerium gewesen (Q Anonym1 2014, ähnlich Q Ziegler-Raschdorf 2014).

Zusammenfassend bleibt für den Fall Baden-Württemberg festzustellen, dass sich das Bild der Verortung von Migrations- und Integrationspolitik zwischen 1996 und 2011 nicht wesentlich geändert hat: Man konzentrierte große Teile des Felds – und dabei insbesondere die Migrationspolitik – beim Innenministerium. Die steuernde und koordinierende Integrationspolitik übernahm der Beauftragte beim Justizministerium und im Gegensatz zu eigenständigeren Hauptaufgaben konnten zahlreiche Beobachtungen auf Aufgabenebene in anderen Häusern identifiziert werden. 2011 fand ein vertikaler Stellenwertzuwachs mit der Schaffung eines neuen Integrationsministeriums statt, welches

mindestens die vormaligen Aufgaben des Innern und des Beauftragten in einem Haus vereinte.

Abbildung 3.9: Datenblatt zur Auswertung des Forschungsgegenstands entlang ausgewählter Zeitpunkte in Baden-Württemberg

1994-2013										Baden-Württemberg										Anzahl der abgetragenen Messzeitpunkte: 9										
Jahr	vert.	horizontal	vert.	horizontal	vert.	horizontal	vert.	horizontal	vert.	horizontal	vert.	horizontal	vert.	horizontal	vert.	horizontal	vert.	horizontal	vert.	horizontal	vert.	horizontal	vert.	horizontal	vert.	horizontal	vert.	horizontal	vert.	horizontal
Beobachtung in der Periode höchste Beobachtung zweitöchste Beobachtung dritthöchste Beobachtung Gesamtwert/-anzahl	1994	II	1997	I	1998	II	2000	III	2001	I	2004	II	2007	I	2009	II	2012	I												
	2,3	Innen	2,78	Innen	2,8	Innen	2,78	Innen	2,8	Innen	2,22	Innen	1,85	Innen	1,34	Innen	10	Integration												
	0,2	Innen	0,19	Innen	0,2	Innen	0,23	Innen	0,2	Innen	0,23	AS	0,13	Innen	-	-	0,8	Innen												
	0,10	AGS	0,13	Soziales	0,1	Soziales	-	-	-	-	0,19	Innen	-	-	-	-	-	-												
	2,5	3	3,22	4	3,1	3	3,01	2	3	2	2,64	3	1,98	2	1,34	1	11	2												
Ort der Integrationspolitik Ort der Migrationspolitik Ort der Aussiedlerpolitik Ort der Asylsuchendenpolitik Anzahl konzentrierter Orte Anzahl Ebene Hauptaufgabe Anzahl Ebene Referat Anzahl Ebene Gruppe / Unter-Abt. Anzahl Ebene Abteilung Anzahl Ebene beamteter Staatsse Anzahl Ebene Ministerium Integr./Aussied.-Beauftragter vorh. / Ort Aussiedler-/Vertr.-Beauftr. vorh. / Ort sonstiger Beauftragter vorh. / Ort	Innen	Justiz	Justiz	Justiz	Justiz	Justiz	Justiz	Innen	Justiz / Innen	Justiz/Innen/AS	Justiz/Innen	Justiz/Innen	Justiz/Innen	Innen	Innen	Innen	Integration													
	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Integration/Innen													
	Staatskanzlei/Inne	Staatskanzlei	Staatskanzlei	Staatskanzlei	Staatskanzlei	Staatskanzlei	Staatskanzlei	Staatskanzlei	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Integration													
	Innen	Innen/Soziales	Innen/Soziales	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Integration													
	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1													
	2	3	2	1	1	1	1	1	1	1	2	2	1	1	0	0	0													
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1													
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0													
	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0													
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0													
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0														
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1													
0	1 Stab: Justiz	1 Stab: Justiz	1 Stab: Justiz	1 Stab: Justiz	1 Stab: Justiz	1 Stab: Justiz	1 Stab: Justiz	1 Stab: Justiz	1 Stab: Justiz	1 Stab: Justiz	1 Stab: Justiz	1 Stab: Justiz	1 Stab: Justiz	1 Stab: Justiz	1 Stab: Justiz	1 Stab: Justiz	0													
1 tab: Staatsk.	1 tab: Staatsk.	1 tab: Staatsk.	1 tab: Staatsk.	1 tab: Staatsk.	1 tab: Staatsk.	1 tab: Staatsk.	1 tab: Staatsk.	1 tab: Staatsk.	1 Stab: Innen	1 Stab: Innen	1 Stab: Innen	1 Stab: Innen	1 Stab: Innen	1 Stab: Innen	1 Stab: Innen	0														
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0													
Legende																														
höchste Beobachtung vert.	höchster, bei einer Beobachtung zum Messzeitpunkt festgestellter vertikaler Stellenwert in %										Abkürzungen										Arbeit, Gesundheit und Soziales									
zweitöchste Beobachtung vert.	zweitöchster, bei einer Beobachtung zum Messzeitpunkt festgestellter vertikaler Stellenwert in %										AGS										AS									
dritthöchste Beobachtung vert.	dritthöchster, bei einer Beobachtung zum Messzeitpunkt festgestellter vertikaler Stellenwert in %										AS										Staatsk.									
Gesamtwert	Summe aller vertikalen Stellenwerte, die mindestens auf Hauptaufgabenebene angesiedelt sind										Staatsk.										Staatskanzlei									
Gesamtanzahl	Summe aller Beobachtungen, die mindestens auf Hauptaufgabenebene angesiedelt sind																													
nicht berücksichtigt werden jeweils Spiegelreferate im Justiz- und Finanzministerium sowie in der Staatskanzlei																														

Eigene Darstellung.

3.4.2 Bayern

Für Bayern liegen Daten ab dem Jahr 1993 vor. In den ersten Jahren sticht die Spätaussiedler- und Asylpolitik als Aufgabenschwerpunkt innerhalb der Migrations- und Integrationspolitik hervor. Diese beiden Felder konstituierten die Abteilung V im Ministerium für Arbeit, Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit. Die Spätaussiedlerpolitik war dort in der Linie organisatorisch eng an Fragen der deutschen Vertriebenen und Flüchtlinge gekoppelt. Ebenso brachte man dort Aufgaben im erweiterten Bereich dieses Aufgabenbündels unter, wie zum Beispiel den Lastenausgleich und die Zuständigkeit für Kontingentflüchtlinge. Einen Vertriebenen- und Aussiedlerbeauftragten gab es im gesamten Untersuchungszeitraum nicht. 2005 fand ein Umbau mit thematischer Neuausrichtung statt. Die Erwähnung der Spätaussiedler und Asylsuchenden im Referatsnamen entfiel. Die Aufgaben bleiben aber zum großen Teil – wenn auch auf niedrigerer Hierarchieebene – dort verortet (vgl. für Asylpolitik Q Meyer 2011). In anderen Ressorts fanden sich kaum Hauptaufgaben. Auch Veränderungen von Tragweite ergaben sich nur wenige. Zwei Jahre zuvor tauchte beispielsweise erstmals ‚Vollzug der Abschiebehaft‘ als Hauptaufgabe im Justizressort auf.

Bis 2000 fand Integrationspolitik – wenn überhaupt – nur dezentral gestreut in den einzelnen Ressorts statt. Mehrere Aufgaben im Kultusministerium – und zwar ‚ausländische Kinder und Jugendliche‘, ‚Anerkennung ausländischer Vorbildung‘ und ‚ausländische Schüler‘ –, zeugen neben ‚ausländischen Arbeitnehmern‘ im Arbeits- und Sozialministerium sowie der ‚Ausländerbeschäftigung‘ im Wirtschaftsministerium⁵³ von einer eher punktuellen Befassung mit Schwerpunkt im Bereich des Arbeitsmarkts und der Bildung. Dieses breite Streuungsbild mit wechselnden Hauptaufgaben und Orten hielt über die Zeit an. Neumeyer (Q 2011a) schätzt die Gesamtpersonenzahl, die sich in der Landesregierung mit Integrationspolitik beschäftigten auf circa 12. Im mittelbar integrationspolitischen Zusammenhang tauchen bildungspolitische Aufgaben verschiedener Form im Wissenschaftsministerium auf, die Auslandsbezug aufweisen. ‚Anerkennung ausländischer akademischer Grade‘ bezieht sich – nicht ausschließlich, aber – überwiegend auf Menschen mit Migrationshintergrund; ‚Ausländerstudium und Ausländerstipendien‘ ist gezielt auf Ausländer gemünzt – im Gegensatz zum ‚Auslandsstudium‘, welches im selben Referat untergebracht ist.

Im Jahr 2000 entstand aus der Zuständigkeit für ausländische Arbeitnehmer aus dem Umfeld der Arbeitsmarktpolitik erstmals eine Hauptaufgabe der ‚Ausländerintegration‘. Schon zwei Jahre später löste sich diese Aufgabe aus der Abteilung ‚Arbeit‘ und wurde in neuer Gestalt dem Bündel der Spätaussiedler- und Asylpolitik in Form eines eigenen Referats zugeschlagen. Das Referat ‚V4 Integration‘ kümmerte sich fortan um Fragen der Integrationspolitik der Staatsregierung und deren Koordinierung (Q Nischler-Leibl 2011). Die Zuständigkeit für ausländische Arbeitnehmer blieb in seiner ursprünglichen Form bei der Arbeitsmarktpolitik.

⁵³ Diese Hauptaufgabe verschwindet Mitte 2013 als Eintrag im Organisationsplan.

Anhand dieser Entwicklung lassen sich also *einerseits* zunächst die Genese der Integrationspolitik im arbeitsmarktpolitischen Umfeld und *andererseits* die relativ schnell folgende, horizontale Neuordnung nachvollziehen. Zeitweise waren in der Folgezeit zwei Referate gleichzeitig mit Integrationspolitik befasst. 2010 wurde kurzzeitig der koordinierende Teil der Integrationspolitik in die Steuerungsabteilung verschoben und wenige Monate darauf wieder der Abteilung V zugeführt. Misst man die vertikale Entwicklung politikfeldbezogener Aufgaben im Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familien und Frauen (ASFF) über die Zeit, wird die zugrundeliegende Spanne zwischen 0,68% und 0,79% von zwei merklichen aber nicht übermäßigen Ausschlägen nach oben durchbrochen: einmal 1996/97 mit einem Wert von 1,3% und einmal um 2002-2004 mit ca. 1,1%. Aktuell umfasst die Mitarbeiterzahl 14,1 Vollzeitkräfte (Q Müller 2014). Seit Herbst 2013 trägt das Arbeits- und Sozialministerium den Zusatz ‚Integration‘ im Namen des Ressorts.

Das hauptzuständige Arbeits- und Sozialministerium (Q Nischler-Leibl 2011) nennt als schwerpunktmäßige Verortung weiterer Integrationsaufgaben insbesondere das Kultusministerium und das Innenministerium. In letzterem wurde gleichsam Integrations- als auch Migrationspolitik betrieben. Dabei lag die Migrationspolitik – bis auf Teile der Asylpolitik, die im Sozialministerium⁵⁴ angesiedelt waren – ausschließlich beim Innenminister. Sie war in eine schwerpunktmäßig verwaltende und in eine gestaltende Komponente aufgeteilt. Die verwaltenden Aufgaben des „ordentlichen Vollzugs“ (Q Beckstein 2013) waren im ‚Sachgebiet IA2: Ausländer- und Asylrecht‘⁵⁵ auf Referats-ebene und als Hauptaufgabe ‚Staatsangehörigkeit‘ in IA3 untergebracht. Über den gesamten Untersuchungszeitraum kam es dabei zu keinen horizontalen und nur marginalen vertikalen Veränderungen mit phasenweiser Personalverstärkung (ebd.). Für die „politisch“ (ebd.) gestaltende Komponente konnte sich der Innenminister seit 1998 auf eine Stelle im Stab der Führungshilfen und zusätzlich von 2006 bis 2011 einem Quasi-Beauftragten für Migrationsfragen, dem ‚Migrationsverantwortlichen‘, bedienen. Letzterer diente dem Minister insbesondere dazu, außerhalb der Linie über Fragen der Migration informiert und beraten zu werden (ebd.).

Dass nicht nur Integrationspolitik, sondern auch Migrationspolitik einen breiten Querschnittscharakter aufweisen kann, zeigen diese Ausführungen Becksteins (Q 2013): Je nach der Person mit Migrationsabsichten wäre man mit dem Wissenschaftsministerium – sowohl für akademisches Spitzenpersonal als auch für ausländische Studierende –, mit dem Gesundheitsministerium, dem Wirtschaftsministerium und dem Kultusministerium – im Bereich Spitzensport – in engem Kontakt gestanden. Die Zusammenarbeit habe hier sowohl bei Einzelfallprüfungen als auch bei der Entwicklung allgemeiner Normen stattgefunden.

⁵⁴ Auffällig ist dort, dass auch die Rückkehrhilfe als Hauptaufgabe in RV5 noch im Jahr 2007 auftauchte.

⁵⁵ Bis 1998 nur ‚Ausländerrecht‘

Das Engagement der Führungshilfen im integrationspolitischen Bereich konzentrierte sich hingegen insbesondere auf Einzelprojekte. Als populäres Beispiel nennt Beckstein hier das Schulschwänzer-Projekt, das zu verhindern suchte, dass Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund durch weniger Fehlstunden im Unterricht bessere Chancen auf Bildungserfolge hätten (Q Beckstein 2013). Mit dem Verband der Bayerischen Wirtschaft VBW habe man zum Beispiel auch eine Ausbildungsoffensive mittels Werbemaßnahmen vor Moscheen durchgeführt, um insbesondere Muslime verstärkt in Arbeit zu bringen (ebd.). Dieses integrationspolitische Engagement im Innenministerium wurde 2007 merklich zurückgefahren.

Am 1. März 2009 (Bayerisches Ministerialblatt 2009: 107) wurde das politisch besetzte Ehrenamt (Haderthauer 2011: 64) des Integrationsbeauftragten⁵⁶ ins Leben gerufen. Die Anfangsphase sei geprägt gewesen von unzureichender Einbindung in Informationsflüsse der Ministerialbürokratie; im Juli wurde die Stelle mit Mitarbeitern versehen (Q Neumeyer 2011b). „Man hat den Integrationsbeauftragten spiegelgleich zur Behindertenbeauftragten gestaltet: 4 Leute – 23.000 Jahresetat im Sozialministerium; man hat sich keine großen Gedanken gemacht; selbe Bürogröße – alles gleich.“ (Q Neumeyer 2011a). Inklusive einer Sekretärin wurde schließlich personell auf insgesamt 4 Mitarbeiter aufgestockt (vgl. Haderthauer 2011: 64 und Haderthauer 2010a: 2). Jeweils schwerpunktmäßig bearbeitete dabei eine Person Petitionen, Einzelprojekte und Einbürgerung, eine zweite das Redenschreiben und osteuropäische Angelegenheiten, sowie eine dritte türkische und religiöse Sachfragen (Q Neumeyer 2011). Die jeweils auf eine Legislaturperiode begrenzte Beauftragtenstelle sei zwar „logistisch“ (ebd.) beim Sozialministerium angesiedelt, sei aber sonderorganisiert, unabhängig und koordinierend mit anderen Häusern in Verbindung (ähnlich Q Zolleis 2011, Q Müller 2014). Gewisse Bezüge zum Sozialressort seien laut Amtsinhaber Neumeyer (Q 2011a) jedoch schon vorhanden. Grundsätzlich sei man aber nicht an die Abteilung V des Sozialministeriums, welche ja in Linie zahlreiche integrationspolitische Aufgaben bearbeitet, angebunden.

Hauptfunktion des Beauftragten sei, als Vertreter der Staatsregierung für Integration zu werben, als Kommunikationsschnittstelle zwischen Regierung und Interessengruppen zu fungieren und koordinierend in die Aufgabenerledigung der Staatsregierung einzugreifen (ebd.: 5f). Bei letzterer Funktion habe er „gekämpft, um [...] Parallelstrukturen abzubauen, sodass nicht jedes Haus dasselbe macht. Jeder hat Gedanken zur Integration. Aber man stelle sich die Berge von Papier und die große Zahl von Posten vor - und dann landet Vieles im Papierkorb oder in irgendeinem Aktenordner“ (ebd.). Im Gegensatz zu anderen Bundesländern, in denen der Beauftragte einem Beiratsgremium im integrationspolitischen Bereich nur vorsitzt, ist das Gremium formal dem Beauftragten

⁵⁶ Michna (2008b: 8-12) weist auf die Existenz eines Integrationsbeauftragten seit 2003 hin. Dieser bestand allerdings in Personalunion mit dem Abteilungsleiter ‚Europapolitik, Integration, Vertriebene und Zuwanderer‘. Er fungiert dabei mehr als behördeninterner Koordinator und Ansprechpartner für andere Landesregierungen und den Bund.

im bayerischen Modell direkt nachgeordnet (Q Lill 2011). Diese Verortung in der Struktur läge insbesondere daran, weil das Gremium ursprünglich nicht vorgesehen war und erst durch den Integrationsbeauftragten ins Leben gerufen worden wäre (Q Neumeyer 2011b).

Zu Beginn der Amtszeit des Integrationsbeauftragten war die Ministerin Haderthauer zeitgleich Ausländerbeauftragte. Laut der damaligen bayerischen Sozialausschussvorsitzenden Brigitte Meyer habe „sich auch schon Einiges bewegt [...], dass sich die Frau Haderthauer auch als Migrationsministerin [...] präsentiert ...“ (Q Meyer 2011). Diese Funktion nahm sie als verantwortliche Ministerin immer dann wahr, wenn der Integrationsbeauftragte in seiner Funktion als Fraktionsmitglied im Parlament zum selben Gegenstand sprach (Q Neumeyer 2011a) oder wenn es sich um offizielle Stellungnahmen des Sozialministeriums handelte (Q Zolleis 2011, vgl. Q Nischler-Leibl 2011). Zolleis bewertet im Jahr 2011 abschließend hierzu: „Integrationspolitik wird meiner Meinung nach von Martin Neumeyer in Zusammenarbeit mit Frau Haderthauer formuliert.“ Als Ausländerbeauftragte war die Ministerin zudem in Sachen Asylsozialpolitik verantwortlich. Diesen Bereich schloss man explizit vom Zuständigkeitsbereich des Integrationsbeauftragten aus (Q Lill 2012). Es sei sogar so, dass das „ganz strikt vom Asylbereich abgetrennt wird. Das ist ja qua Beschreibung so, dass sich der Herr Neumeyer dazu gar nicht äußern darf und äußern soll.“ (Q Meyer 2011). „Diese Trennung der Zielgruppen deute auch die Bezeichnung an: Es handele sich nicht um einen Ausländerbeauftragten, womit Asylsuchende eingeschlossen wären, sondern um einen Integrationsbeauftragten, der dafür Menschen mit Migrationshintergrund in Besitz der deutschen Staatsbürgerschaft einschliesse (Q Lill 2012). Spätaussiedler seien beispielsweise von Beginn an als Zielgruppe eingeschlossen gewesen (Q Neumeyer 2011b). Seit Ende 2013 engagiert sich der Integrationsbeauftragte zunehmend auch als Ansprechpartner in Asylfragen (vgl. z.B. Kastner 2013).

Das Spiegelreferat ‚Integration‘ in der Staatskanzlei beschränke sich auf „tagespolitische Ereignisse, deren Aufarbeitung, Reden und Texte zum Gegenstand sowie allgemeine Informationssammlung zum Gegenstand für den Ministerpräsidenten“ (Q Kleinhappl 2012); es greife dabei nicht koordinierend oder inhaltlich in die Integrationspolitik ein. Zu diskutieren sind indes zwei andere Funktions- und Aufgabenüberlagerungen. Mit Blick auf die Doppelstruktur in jeweils der Linie und des Stabs des Sozialministeriums seit 2009 sowie des phasenweisen Engagements der innenministeriellen Stabsstelle in der Integrationspolitik von 1993 bis 2007 stellt sich die Frage, welchen arbeitsteiligen Zuschnitt man hier jeweils gewählt hat. Beckstein (Q 2013) merkt in diesem Zusammenhang an, dass ihm nicht zu Unrecht vorgeworfen worden wäre, dass er seine Kompetenzen sehr weit ausgelegt habe⁵⁷. Während das Innenministerium mithin ohne be-

⁵⁷ Der Vollständigkeit halber sei hier die offizielle Stellungnahme zu diesem Sachverhalt von Sozialministerin Müller erwähnt: „Wegen der Sachnähe findet hier eine langjährige, enge und kontinuierliche Zusammenarbeit statt.“ (Q Müller 2014). Auch Beckstein (Q 2013) bestätigt trotz der geschaffenen Überlagerung von Zuständigkeiten ein konstruktives Miteinander.

sondere Aufgabenzuweisung tätig wurde, ist dem Integrationsbeauftragten die koordinierende Funktion explizit zugeschrieben. Zeitgleich wird dies auch vom Integrationsreferat beansprucht (Q Müller 2014). Im bayerischen Fall gibt es mehrere Anzeichen, dass die regierungsinterne Koordination zum großen Teil in der Linie bleibt (z.B. Q Kleinhappl 2012); die Netzwerkbildung und Informationsflüsse nach außen und von außerhalb übernimmt der Beauftragte. Aufgrund dessen, dass das Amt noch sehr jung sei, meint Neumeyer (Q 2011) noch im Jahr 2011, gäbe es mithin noch Einbindungs- und Informationsprobleme: „Es kommt vielleicht in manchen Ministerien noch nicht an, weil man dort einfach sagt: wir haben ja jemanden dafür, was brauchen wir den Neumeyer.“

Ein Blick auf das Gesamtbild zeigt eine horizontalstark gestreute und vertikal niedrige Verortung der Migrations- und Integrationspolitik. Koordinierend wirkte seit Anfang des Jahrtausends ein Referat ‚Integrationspolitik‘ im Sozialministerium. Über lange Jahre wurde das Innenministerium in integrationspolitischen Fragen über die Führungshilfen aktiv. Wenige Jahre nach Abflauen dieser verstärkten Aktivität wurde mit dem Beauftragten wieder ein zweiter Ankerpunkt im integrationspolitischen Bereich geschaffen – dieses Mal sonderorganisiert innerhalb des Sozialressorts.

Abbildung 3.10: Datenblatt zur Auswertung des Forschungsgegenstands entlang ausgewählter Zeitpunkte in Bayern

1993-2013										Bayern										Anzahl der abgetragenen Messzeitpunkte: 10									
Jahr	vert.	horizontal	vert.	horizontal	vert.	horizontal	vert.	horizontal	vert.	horizontal	vert.	horizontal	vert.	horizontal	vert.	horizontal	vert.	horizontal	vert.	horizontal									
	1993	1995	1997	1999	2002	2004	2007	2009	2012	2013																			
Beobachtung in der Periode	II	I	II	I	II	I	II	I	II	I																			
höchste Beobachtung	0,7	ASFFG	0,9	ASFFG	1,3	ASFFG	0,8	ASFFG	1	ASFF	1,1	ASFF	0,8	ASFF	0,7	ASFF	0,8	ASFF	0,8	ASFF									
zweitöchste Beobachtung	0,1	Innen	0,1	Innen	0,1	Innen	0,2	Innen	0,2	Innen	0,2	Innen	0,2	Innen	0,1	Innen	0,1	Innen	0,1	Innen									
dritthöchste Beobachtung	0,07	Innen	0,1	ASFFG	0,1 Wirtschaft	0,1 Wissensch.	0,1 Wissensch.	0,1	ASFF	0,1	ASFF	0,1 Wissensch.	0,1	Wissensch.	1,4	Innen	0,1	Innen	0,1	Innen									
Gesamtvert/-anzahl	1	4	1,2	4	1,7	9	1,3	7	1,6	8	1,6	9	1,3	7	1,4	9	1,3	8	1,3	7									
Ort der Integrationspolitik	-	-	gestreut	gestreut / Innen	ASFF / Innen	ASFF / Innen	ASFF / Innen	ASFF / Innen	ASFF / Innen	ASFF																			
Ort der Migrationspolitik	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen																			
Ort der Aussiedlerpolitik	ASFFG	ASFFG	ASFFG	ASFFG	ASFFG	ASFFG	ASFFG	ASFFG	ASFFG	ASFFG																			
Ort der Asylsuchendenpolitik	ASFFG	ASFFG	ASFFG	ASFFG	ASFFG	ASFFG	ASFFG	ASFFG	ASFFG	ASFFG																			
Anzahl Ebene Hauptaufgabe	4	4	7	5	6	7	5	7	6	6																			
Anzahl Ebene Referat	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1																			
Anzahl Ebene Gruppe / Unter-Abt. *	1	1	1	1	0	0	0	1	0	0																			
Anzahl Ebene Abteilung	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0																			
Anzahl Ebene beamteter Staatssekr.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0																			
Anzahl Ebene Ministerium	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0																			
Integr./Ausl.-Beauftragter vorh. / Ort	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0										
Aussiedl./Vertr.-Beauftr. vorh. / Ort	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0										
sonstige Beauftr./Stäbe vorh. / Ort	0	0	0	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2										
Legende																													
höchste Beobachtung vert.	höchster, bei einer Beobachtung in diesem Fall festgestellter vertikaler Stellenwert in %										Abkürzungen																		
zweitöchste Beobachtung vert.	zweitöchster, bei einer Beobachtung in diesem Fall festgestellter vertikaler Stellenwert in %										ASFFG Arbeit, Soziales, Familie, Frauen und Gesundheit																		
dritthöchste Beobachtung vert.	dritthöchster, bei einer Beobachtung in diesem Fall festgestellter vertikaler Stellenwert in %										ASFF Arbeit, Soziales, Familie und Frauen																		
Gesamtvert	Summe aller vertikalen Stellenwerte, die mindestens auf Hauptaufgabenebene angesiedelt sind																												
Gesamtanzahl	Summe aller Beobachtungen, die mindestens auf Hauptaufgabenebene angesiedelt sind																												
nicht berücksichtigt werden jeweils Spiegelreferate im Justiz- und Finanzministerium sowie in der Staatskanzlei																													
Gruppe, Unter-Abteilung oder gruppenähnliche Proportionen in der Abteilung																													

Eigene Darstellung.

3.4.3 Hessen

Der Untersuchungszeitraum für Hessen beginnt 1994 und weist verschiedene Modelle der Regierungsorganisation im Zeitverlauf auf. Es können vier grobe Phasen unterschieden werden. Deren Unterscheidbarkeit lässt sich besonders am traditionell als ‚Sozialministerium‘ benannten Ressort nachvollzogen werden. Dieses unterlag verschiedenen Veränderungen im Zuschnitt und in der Benennung. Die erste Phase endete im April 1999, die zweite 2004/05, die dritte im April 2009 und die vierte mit den Wahlen im Herbst 2013.

Fast unberührt von diesen Phasen blieben das Ausländer-, Asyl- und später ‚Aufenthaltsrecht‘ sowie die Staatsangehörigkeitsangelegenheiten im Innenressort. Marginale Verschiebungen von Aufgaben und die zeitweise Zusammenlegung von Innen- und Landwirtschaftsministerium beeinflussten den vertikalen Stellenwert nur unwesentlich. Die ebenfalls im Innenressort verwaltete Migrationspolitik betrieb man im gesamten Untersuchungszeitraum auf kleiner Flamme. Neben dem Innenministerium war gestaltende Migrationspolitik zeitweise im Sozialministerium organisiert. Konstant als Hauptaufgabe sichtbar sind außerdem das Asylverfahrensrecht sowie die Zuständigkeit für ausländische Gefangene und die Abschiebungshaft⁵⁸ im Justizressort. Die Asyl- und Integrationspolitik sowie bedingt auch die Aussiedler- und Spätaussiedlerpolitik waren hingegen von großer Varianz der vertikalen und horizontalen Verortung geprägt. Auslöser waren *einerseits* der Umbau von Teilen der Gesamtregierungsorganisation und *andererseits* Veränderungen, die gezielt die Verortung des Politikfelds in der Aufbaustruktur betrafen.

In Phase I (-1999) war der sozialpolitische Bereich auf zwei Häuser aufgeteilt: *einerseits* auf das ‚HMJFG: Jugend, Familie und Gesundheitswesen‘, das zeitweise mit dem Umwelt- und Energieministerium zusammengelegt wurde, und *andererseits* auf das ‚HMFAS: Frauen, Arbeit und Soziales‘. Die Asylpolitik und die Aussiedlerpolitik wurden zusammen und konzentriert im Rahmen einer Abteilung (zunächst Abt. IV, dann Abt. IX) beim Jugend- und Familienministerium angesiedelt. Darüber hinaus beherbergte das Kultusministerium einen haus- und politikfeldinternen (Q Michna 2014b) Aussiedlerbeauftragten. Nach 1999 wurde diese Form des Beauftragten abgeschafft. Seine Aufgaben verfolgte man jedoch dort als Hauptaufgabe weiter – zusammen mit anderen Zielgruppen der bildungspolitischen Integration. Erst mit der Schaffung eines Integrationsministeriums im Jahr 2009 traten diesbezüglich merkliche Änderungen ein. Integrationspolitik fand in Phase I im Gegensatz zur Asyl- und Aussiedlerpolitik nicht konzentriert statt, sondern beschränkte sich vornehmlich auf verstreute Einzelaufgaben in verschiedenen weiteren Ressorts. Auffällig ist die Bearbeitung von Fördermaßnahmen der Zielgruppe ‚Ausländer‘ in der Frauenpolitik – ‚Frauenförderung im Ausländergesetz und im Staatsangehörigkeitswesen‘ im FAS sowie ‚multinationale Frauenzentren‘ im JFG –, die bis 1999 nicht im Querschnitt, sondern konzentriert organisiert wurde.

⁵⁸ Auch hier wurden – wohl aufgrund des EuGH-Urteils – ‚ausländische Gefangene‘ und ‚Abschiebungshaft‘ 2013 geographisch getrennt und in unterschiedlichen Referaten untergebracht.

Ein radikaler Umbruch der Regierungsorganisation im Allgemeinen und der Migrations- und Integrationsaufgaben im Besonderen fand im April 1999 (Beginn Phase II) statt. Die bisher horizontal verstreute und vertikal niedrig angesiedelte Integrationspolitik wurde als Integrationsabteilung (Abt. VI) im Sozialministerium organisatorisch neu konzipiert: „Die damalige Abteilung wurde gebildet aus verschiedenen, schon vorhandenen Einheiten, die aber mit dem Kernthema ‚Integration‘ zunächst mal gar nicht viel zu tun hatten. Da war zum Beispiel eine Gruppe, die sich überwiegend mit Asylbewerbern und Flüchtlingen beschäftigt hatte; es war eine Gruppe, die sich mit Spätaussiedlern beschäftigt hatte und so weiter.“ (Q Neutzner 2014). In dieser Phase des Umbaus – circa um das Jahr 2000 – seien in der neu geschaffenen Abteilung bis zu „40 oder 50 Personen“ beschäftigt gewesen. Neutzner dazu weiter: „[D]as waren alles Einheiten, die schon im Sozialministerium verortet waren. Relativ schnell erkannte man aber, dass man ein Kernteam benötigt, das speziell diese Integrationsaufgabe [...] aufgreift und dort Maßnahmen einleitet. Da wurde dann quasi ein kleines neues Team zusammengestellt.“ Die dort schon vorhandene Asyl- und Aussiedlerpolitik aus Phase I wurde im Zuge dessen organisatorisch verschlankt.

Auch andernorts vollzogen sich Veränderungen. Während frauenbezogene Integrationspolitik als Hauptaufgabe in der Folgezeit schrittweise zurückgebaut wurde, blieben beispielsweise Aufgabenbündel im Wissenschaftsministerium oder im Kultusministerium – hier zum Beispiel: ‚Unterricht für zugewanderte Schülerinnen und Schüler‘ mit vertikalem Wert von bis zu 0,63% oder ‚Eingliederung zugewanderter Jugendliche in die Berufs- und Arbeitswelt‘ – stark verankert. Eine weitere augenfällige Änderung vollzog sich im Bereich des Beauftragtenwesens. In Phase I lag bisher noch ein staborganisiertes (Q Neutzner 2014) ‚Büro für Einwanderer, Flüchtlinge und ausländische Arbeitnehmer – BEF‘ beim JFG-Staatssekretär vor. Schrittweise erfolgte zunächst – bedingt durch den neuen Zuschnitt – die Umsiedlung der Stabsstelle ins Sozialministerium, dann die Eingliederung in die Linie und schließlich die formale Abschaffung des Büros. Das Personal – „eine Handvoll Leute“ – wurde dadurch in die neue Organisationsform überführt (Q Neutzner 2014).

Als letzten Transformationsschritt schuf man im November 2001 (Michna 2008b: 29) einen Ausländerbeauftragten in Personalunion mit dem Referatsleiter ‚Integrationspolitik‘ in der Linienorganisation. Besonders im Hinblick auf dessen Linienverortung sei es nicht selbstverständlich, dass dieser auch Ansprechpartner und Dienstleister in Einzelfällen sei; insbesondere auf Ebene einer obersten Landesbehörde sei dies „nicht üblich“ (Q Michna 2014). Die Zuständigkeit für Grundsatzfragen die Gesamtkoordination im Feld – allerdings ohne explizite Kontrollbefugnis (ebd.) – machten ihn neben der Verantwortung für weitere Einzelaufgaben zum Dreh- und Angelpunkt der Integrationspolitik. Der weisungsgebundene (Michna 2008a: 182) Ausländerbeauftragte behielt seine Bezeichnung – trotz der Umbenennung des Postens in ‚Integrationsbeauftragter‘ vielerorts – bei. Die Zuständigkeit blieb weiterhin für alle „dauerhaft und rechtmäßig in Hessen lebenden Zuwanderer“ dezidiert ohne die Zuständigkeit für die Zielgruppe

„Aussiedler“ (Michna 2008b: 29)⁵⁹ bestehen. Für diese Gruppe wurde eine weitere Beauftragtenstelle für „Heimatvertriebene und Spätaussiedler“ geschaffen. Diese wurde im Unterschied zum Ausländerbeauftragten *erstens* dem Sozialminister beigeordnet und ist *zweitens* ehrenamtlich tätig. Die Stelle wird also nicht von einem Ministerialbeamten, sondern in diesem Fall von einer Politikerin besetzt. *Drittens* war und ist dieser sonderorganisierte Posten (HMSI 2014: 1) organisatorisch strikt getrennt von anderen Aufgaben der Migrations- und Integrationspolitik (Q Ziegler-Raschdorf 2014). Zwar gäbe es weite Bereiche der Aufgabenüberlagerung in Sachen „Integration“; ein wichtiger Teil der Spätaussiedleraufgaben referierte allerdings auf das Bundesvertriebenengesetz (ebd.). Dort sind vor allem Aufgaben im Bereich der Aufnahmeverfahren und der Kulturpflege festgehalten, welche sich ausschließlich auf Heimatvertriebene und Spätaussiedler beziehen. Die allgemeinen Linien der Spätaussiedlerpolitik werden durch die Beauftragte ausgestaltet (HMSI 2014: 1). Die Beauftragte sei kaum „operativ“ tätig (ebd.: 9). Dies erledigt die zuständige Stelle in der Linie. Bei allen Angelegenheiten, die ihren Aufgabenbereich betreffen, sei sie – auch laut neuerlicher Kabinettsvorlage (HMSI 2014) frühzeitig zu informieren, einzubeziehen und in Kenntnis zu setzen (Q Ziegler-Raschdorf 2014).

In Phase III (2003-2008) wurde unter sonst ähnlicher Verortung an einem bedeutenden Punkt eine Veränderung vorgenommen: Mit der Zusammenlegung des Bereichs „Arbeit und Soziales“ mit der ehemaligen „Abteilung VI: Integration“ zur „Abteilung IV: Arbeit, Soziales und Integration“ wurde *erstens* die Integrationspolitik hierarchisch abgewertet. Sie erreichte nur noch die Hälfte ihres vormaligen vertikalen Messwerts. Hahn (Q 2014) spricht davon, dass „Integration“ in dieser Zeit nicht(mehr) Hauptgegenstand der Abteilung gewesen sei. Zwar sei die neue Abteilung eine sehr große gewesen; dafür habe allerdings die vormalige Integrationsabteilung in diesem Zeitraum ihre Eigenständigkeit verloren (Q Neutzner 2014). Die Anzahl der Mitarbeiter, welche im Ministerialbereich Integrationspolitik betrieben, wird von Michna (2008b: 32) für diesen Zeitraum mit 10 Personen⁶⁰ angegeben. *Zweitens* baute man die Migrations- und Asylpolitik im Aufgabenbündel zurück. Diesen organisatorischen Schritten ging eine personelle Verkleinerung der Integrationsabteilung – auch bedingt durch Pensionierungen – voraus (Q Neutzner 2014). Nach der dritten Phase befindet sich ein Datenloch. Für diesen Zeitraum hätten sich jedoch keine wesentlichen Änderungen in der vertikalen und horizontalen Verortung von Aufgaben (Q Michna 2014b) ergeben.

⁵⁹ Dabei betont Michna (Q 2014), dass die Herausnahme der Aussiedler aus dem Zuständigkeitsbereich organisatorisch-formaler Natur sei: im Referat des Beauftragten sei man Ansprechpartner „... auch wenn andere Bürger anrufen und wir denen helfen können. Wenn es jetzt Aussiedler sind, versuchen wir auch zu helfen. Oder wir sprechen mit Herrn Unkelbach oder Frau Ziegler-Raschdorf.“ (vgl. ähnlich an späterer Stelle). Frau Ziegler-Raschdorf ist zum Zeitpunkt des Interviews mit Herrn Michna Spätaussiedlerbeauftragte; Herr Unkelbach ist zum Zeitpunkt des Interviews der Büroleiter dieser Beauftragten.

⁶⁰ Stand 2008: insgesamt 18 (teilweise in Teilzeit), von denen aber 8 Personen dem Bereich des Landesbeauftragten für Heimatvertriebene und Spätaussiedler und den Integrationskoordinatoren zuzurechnen sind.

Die vierte Phase (2009-2013) war gekennzeichnet von einer vertikalen Wiederaufwertung der Integrationspolitik und deren horizontale Verschiebung vom Sozialministerium – nunmehr HMAFG: Ministerium für Arbeit, Familie und Gesundheit – ins neu zugeschnittene ‚Ministerium der Justiz, für Integration und Europa‘. Das neue Patchwork-Ministerium trug ihre drei Hauptkomponenten des Hauses im Namen; darunter erstmals (Q Hahn 2014) in Hessens Geschichte der Namensbestandteil ‚Integration‘. Im Verlauf dieser Phase stellte sich jedoch heraus, dass ‚Integration‘ durch Einverleibung in das Rumpfministerium der Justiz bei gleichsam bleibender Selbstständigkeit der Europakomponente wieder eine leichte vertikale Abwertung erfuhr. Entgegengesetzt verlief dabei die Entwicklung der Personalstärke: „Relativ schnell war [zu Anfang] klar, dass der Bereich ‚Flüchtlinge‘ nicht als Integration angesehen worden ist. Relativ schnell war auch klar, dass der Bereich ‚Spätaussiedler‘ nicht als Integration gesehen worden ist, sondern diese Bereiche im Sozialministerium verbleiben. Und so kam es, dass dann letztlich eine Personalstärke hier ins Justizressort mit einer Gruppe von acht Personen wechselte. Also da sehen Sie auch die Dimensionen dann plötzlich. Als wir hier reingekommen sind waren es wirklich nur noch acht, weil man auf den Kernbereich fokussierte.“ (Q Neutzner 2014). Aus diesen acht Stellen wurden insgesamt 23 (Q Neutzner 2014) oder 24 (Q Michna 2014)⁶¹, die fast ausschließlich für Integrationspolitik vorgehalten wurden. Unter Berücksichtigung der Größe Hessens als mittelgroßes Flächenland habe es sich bei dieser Personalstärke für den Bereich der Integrationspolitik um eine „ordentliche Stärke“ (Q Michna 2014) gehandelt. Die Zielgruppen-Zuständigkeit umspannte „jeden, der einen legalisierten Aufenthaltsstatus hat. Und die, die keinen Aufenthaltsstatus haben, die können per Definition nicht integriert werden, weil sie das Land wieder verlassen müssen.“ (Q Hahn 2014).

Im Integrationsbereich erstreckte sich der Aufgabenpool auf zahlreiche Zuständigkeiten. Dies umfasst u.a. die Zuständigkeit für verschiedene Gremien – insb. für die Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte in Hessen AGAH und den Integrationsbeirat –, religiöse Aspekte, Sport, jeweils Frauen und Männer im Integrationsprozess, Migrantenselbstorganisationen, die Interkulturelle Öffnung der Landesverwaltung, Öffentlichkeitsarbeit, das Förderprogramm ‚Integrationslotsennetzwerk‘ und verschiedenen Rechtsfragen. Dazu kam die vertikale Zusammenarbeit mit den Kommunen – insb. über das Projekt ‚Modellregionen Integration‘ –, dem Bund und Europa sowie die horizontale Kooperation mit anderen Integrations- und Ausländerbeauftragten sowie mit Stiftungen. Prominent wurde auch die Integrationsforschung und das Integrationsmonitoring mit einem eigenen Referat dort verankert.

Insgesamt seien laut Hahn (Q 2014) viele bisher verstreute Aufgaben der Integrationspolitik in anderen Häusern noch ein Stück weit enger in das Koordinationssystem der Fachabteilung eingebunden worden. Migrationspolitik ist in dieser Phase – wenn auch auf niedrigem Niveau – mit ‚Demographischer Wandel‘, ‚Zuwanderungsgesetz‘ und

⁶¹ Der Referenzwert: Als Gesamtzahl der insgesamt im Justizministerium beschäftigten Personen gibt Hahn (Q 2014) circa 250 an.

„Zuwanderungspolitik“ wieder als Hauptaufgabe in Referat VB1 sichtbar. Für den repressiven Teil der Migrationspolitik sei aber der Innenminister zuständig gewesen; die Unterbringung von Asylsuchenden (Q Hahn 2014) sowie die Erstaufnahme und Zuweisung selbiger (Q Michna 2014b) lag beim Sozialressort. Besonders deutlich zeigt sich die endgültige Abtrennung der Spätaussiedlerpolitik auch in der Linie. Hatte man 1999 mit der Schaffung des Aussiedlerbeauftragten außerhalb der Integrationsstruktur schon den ersten Grundstein gelegt, so tritt jetzt die eigenständige Zuständigkeit für Aussiedler in Referatsstärke im HMAFG als „R IV 6 Vertriebene, Flüchtlinge, Spätaussiedler“ noch stärker zutage.

In der Gesamtbetrachtung über den Untersuchungszeitraum hinweg ist insbesondere die Verortung der Integrationspolitik interessant. Nachdem der Bereich zusammengezogen und konzentriert worden war, erfuhr er zweimal eine deutliche Aufwertung in Form einer Abteilung und wurde jeweils in den Folgejahren schrittweise wieder leicht abgewertet. Die gestaltende Asylpolitik trat ab 1999 in den Hintergrund. Hingegen blieb die Aussiedlerpolitik, welche anfänglich mit Asylfragen kombiniert wurde, stark vertreten und vom konzentrierten Aufgabenbündel des Politikfelds weitgehend unabhängig organisiert. Des Weiteren ist auffällig, dass über den gesamten Zeitraum hinweg weder die Beobachtung einer Hauptaufgabe im Wirtschaftsministerium noch bei der Zuständigkeit für Arbeit im Arbeitsministerium zu vermelden war. Auch eine maßgebliche Veränderung auf der horizontalen Dimension ist bei der Gesamtbetrachtung hervorzuheben: der Wechsel der Integrationspolitik vom Sozialministerium zum Justizministerium – und wieder zurück im Jahr 2013.

Abbildung 3.11: Datenblatt zur Auswertung des Forschungsgegenstands entlang ausgewählter Zeitpunkte in Hessen

1994-2013		Hessen									Anzahl der abgetragenen Messzeitpunkte: 9																	
Jahr	vert.	1994	horiz.	vert.	1996	horiz.	vert.	1998	horiz.	vert.	1999	horiz.	vert.	2002	horiz.	vert.	2003	horiz.	vert.	2005	horiz.	vert.	2009/II	horiz.	vert.	2012	horiz.	vert.
Beobachtung in der Periode höchste Beobachtung zweit höchste Beobachtung dritthöchste Beobachtung Gesamtwert/-anzahl	1,7	II	JFG	1	UEIFG	1,6	UEIFG	2,1	Soziales	2,1	Soziales	2,1	Soziales	2,1	Soziales	2,08	Soziales	2,08	Soziales	1	Soziales	3,1	JustizIntEu	3,1	JustizIntEu	1,3	JustizIntEu	1,3
	0,4		Innen	0,2	InLaFoNa	0,5	Kultus	0,6	Kultus	0,6	Kultus	0,4	Kultus	0,4	Kultus	0,78	Innen	0,78	Innen	0,8	Innen	0,6	AFG	0,6	AFG	0,5	Soziales	
	0,31		FAS	0,2	Kultus	0,2	InLaFoNa	0,4	Innen	0,4	Innen	0,4	Innen	0,4	Innen	0,14	Kultus	0,14	Kultus	0,1	Kultus	0,4	Innen	0,4	Innen	0,3	Innen	
	2,7		8	1,7	7	2,3	10	3,6	9	3,1	6	3,14	5	2,3	6	3,14	5	2,3	6	4,3	7	2,2	7	2,2	6	2,2	6	
		gestr./Innen	/JFG		gestreut / UEIFG		gestreut / UEIFG		Soziales		Soziales		Innen / Soziales		Innen / Soziales		Innen / Soziales		Innen / Soziales		Soziales		JustizIntEu		JustizIntEu		Innen	
Ort der Integrationspolitik																												
Ort der Migrationspolitik																												
Ort der Aussiedlerpolitik		JFG			UEIFG		UEIFG		Soziales		Soziales		Soziales		Soziales		Soziales		Soziales		Soziales		AFG		AFG		Soziales	
Ort der Asylsuchendenpolitik		JFG			UEIFG		UEIFG		Soziales		Soziales		Soziales		Soziales		Soziales		Soziales		Soziales		AFG		AFG		Soziales	
Anzahl Ebene Hauptaufgabe		5		4	8		8	7	3		3		3		3		3		4		4		4		4		3	
Anzahl Ebene Referat		2		2	1		1	1	2		2		2		2		1		1		1		2		2		2	
Anzahl Ebene Gruppe / Unter-Abt. *		0		0	0		0	0	0		0		0		0		0		0		1		0		0		0	
Anzahl Ebene Abteilung		1		1	1		1	1	1		1		1		1		1		1		0		1		1		1	
Anzahl Ebene beamteter Staatssekr.		0		0	0		0	0	0		0		0		0		0		0		0		0		0		0	
Anzahl Ebene Ministerium		0		0	0		0	0	0		0		0		0		0		0		0		0		0		0	
Integr./Ausl.-Beauftragter vorh. / Ort		0		0	0		0	0	1		1		1		1		1		1		1		1		1		1	
Aussiedl./Vertr.-Beauftr. vorh. / Ort		1	Kultus	1	Kultus	1	Kultus	1	Soziales	1	Soziales	1	Soziales	1	Soziales	1	Soziales	1	Soziales	1	Soziales	1	AFG	1	AFG	1	Soziales	
sonstige Beauftr./Stäbe vorh. / Ort		1	JFG	1	UEIFG	1	UEIFG	1	Soziales	1	Soziales	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Legende																												
höchste Beobachtung vert.	höchster, bei einer Beobachtung zum Messzeitpkt. festgestellter vertikaler Stellenwert in %														Abkürzungen													
zweit höchste Beobachtung vert.	zweit höchster, bei einer Beobachtung zum Messzeitpkt. festgestellter vertikaler Stellenwert in %														JFG Jugend, Familie und Gesundheit													
dritthöchste Beobachtung vert.	dritthöchster, bei einer Beobachtung zum Messzeitpkt. festgestellter vertikaler Stellenwert in %														UEIFG Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit													
Gesamtwert	Summe aller vertikalen Stellenwerte, die mindestens auf Hauptaufgabenebene angesiedelt sind														InLaFoNa Innen, Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz													
Gesamtanzahl	Summe aller Beobachtungen, die mindestens auf Hauptaufgabenebene angesiedelt sind														FAS Frauen, Arbeit und Sozialordnung													
nicht berücksichtigt werden jeweils	Spiegelreferate im Justiz- und Finanzministerium sowie in der Staatskanzlei														AFG Arbeit, Familie und Gesundheit													
*	Gruppe, Unter-Abteilung oder gruppenähnliche Proportionen in der Abteilung														JustizIntEu Justiz, Integration und Europa													

Eigene Darstellung.

3.4.4 Niedersachsen

Im Untersuchungszeitraum von 1993 bis 2013 ist Niedersachsen das veränderungsstärkste aller ausgewählten Bundesländer. Die Identifizierung klar trennbarer Phasen gestaltet sich daher als schwierig. Es empfiehlt sich, schrittweise chronologisch vorzugehen und mit dem Jahr 1993 zu beginnen.

Angetreten im Mai 1987 (Q Erpenbeck 2012) als ‚Koordinierungsstelle zur Förderung der Integration‘ (Michna 2008a: 140⁶²), befand sich die Ausländerbeauftragte in den ersten beiden Jahren des Untersuchungszeitraums im ‚Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten‘⁶³. Ihr Zuständigkeitsbereich schloss zunächst Angelegenheiten der Spätaussiedler explizit aus (Q Erpenbeck 2012). Das Büro der Ausländerbeauftragten war als Fachreferat (Michna 2008a: 184) in Abteilung II eingebunden. Hier befand sich ein konzentriertes Aufgabenbündel, in welchem neben der Integrationspolitik auch Angelegenheiten der Aufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden und Spätaussiedler jeweils in Referatsstärke behandelt wurden (Q Jelit 2015). In der Abteilung waren außerdem Aufgaben im benachbarten Umfeld der Migrations- und Integrationspolitik – wie die der Vertriebenenpolitik und des Lastenausgleichs – untergebracht. Der vertikale Messwert für den Stellenwert des Aufgabenbündels in der Struktur erreicht hier 3,33%. Obwohl Abteilung II eine von drei Abteilungen ausmachte und die beiden anderen bei der Bezeichnung des Ressorts Berücksichtigung fanden, habe die Migrations- und Integrationspolitik im Namen des Ministeriums keine Rolle gespielt (Q Erpenbeck 2012).

Abgetrennt⁶⁴ von der Integrationspolitik wurden das Ausländer- und Asylrecht und das Staatsangehörigkeitsrecht im Innenministerium behandelt. Diesem Bestand des Innenressorts wurden nach der Auflösung des Bundes- und Europaressorts 1994 die Bereiche ‚Asyl‘ und ‚Aussiedler‘ aus der ehemaligen Abteilung II zugegeben. Diese seien 1:1 in das Innenministerium weitergewandert, so Jelit (Q 2015): „Das war zunächst nur das Umschrauben von Schildern. Wir sind im Grunde genommen am gleichen Tisch sitzengeblieben“. Zusammen konstituierten sie die neue Abteilung IV im Ministerium des Innern. Die Ausländerbeauftragte mit ihren integrationspolitischen Aufgaben wanderte hingegen als Stabsstelle in die Zentralabteilung des Arbeits- und Sozialministeriums. Im Frühjahr 1998 wurde die Stabsstelle der Beauftragten als R506 in die Linie eingegliedert. Die Vereinigung von Frauen- und Sozialministerium zu dieser Zeit hatte zur Folge, dass die Beauftragte unter dem Briefkopf eines neugestalteten ‚Ministeriums für Frauen, Arbeit und Soziales‘ firmierte. Erpenbeck (Q 2012) betont in diesem Zusammenhang, dass sie mit ihrem Referat dort nicht im Sozialbereich, sondern in der Arbeitsabteilung des Ressorts untergebracht war. Diese Organisationsform wurde bis 2002

⁶² Michna beruft sich hier auf NMIS 2005: 23

⁶³ In den Anfangsjahren ihres Bestehens war die Beauftragte in der Zentral-Abteilung des Sozialministeriums untergebracht (Q Erpenbeck 2012).

⁶⁴ Unabhängig von der aufbauorganisatorischen Trennung weist Erpenbeck (Q 2012) darauf hin, dass auch im Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten Migrationspolitik – insbesondere auf Bundesebene – mitgestaltet wurde.

beibehalten. Indes fand im Innenministerium zwischen 1994 mit einem vertikalen Stellenwert von 2,0% und dem 2002, in dem mit 2,04% wieder ein ähnlicher Wert erreicht wurde, eine vorübergehende vertikale Abwertung statt: Die Hereinnahme des Personenstandsrechts, der Zuständigkeit für Verwaltungsverfahren und des Datenschutzes ließ aus einer fast reinen Abteilung der Migrations- und Integrationspolitik eine Referatsgruppe werden. Die Indexwerte fallen dadurch zwischenzeitlich auf bis unter 1,3%.

Ein sehr großer Umbruch vollzog sich im Frühjahr 2003 *erstens* im Bereich der Spätaussiedler, *zweitens* bei der Ausländerbeauftragten und *drittens* in der Linienorganisation. Zielressort all dieser Veränderungen war das Innenministerium. Dort wurde zunächst die Abteilung IV von fachfremden Aufgaben bereinigt. Die Ausländerbeauftragte – damals mit „acht oder neun Personalstellen“ (Q Erpenbeck 2012) ausgestattet – wurde der Abteilung zugeführt, sodass sowohl Asyl-⁶⁵, Integrations-, Migrations- als auch linienorganisierte Aussiedlerpolitik hochkonzentriert an einem Beobachtungsort vereint wurden. Der vertikale Stellenwert kletterte vorerst auf 2,33% und nach Abschluss der Umbauarbeiten auf 2,78%. Zudem bezog im Juli ein ehrenamtlicher und dem Minister direkt zugeordneter Spätaussiedlerbeauftragter (Landtagsdrucksache 15/1039 2004: 2 NI) sein „kleines Büro mit einer Sachbearbeiterin“ (Q Erpenbeck 2012) beim ‚Ministerium für Inneres und Sport‘. Die gesamten 10 Jahre Folgejahre seiner Existenz blieb der Posten im Ressort angesiedelt (Q Ziegler-Raschdorf 2014).

Eine weitere Aufwertung der Migrations- und Integrationspolitik im Innenministerium fand 2007 statt. Dabei hatte man die Asyl- und Migrationspolitik von der Integrationspolitik abgetrennt und zum dominierenden Aufgabenbündel der ‚Abteilung IV: Ausländerangelegenheiten, Staatshoheits- und Verwaltungsangelegenheiten‘ gemacht. ‚Integration‘ firmierte fortan inklusive der Zielgruppe ‚Spätaussiedler‘ als eigenständige Abteilung V. Dies könne als Endprodukt eines Ausbaus des Integrationsreferats zur Abteilung gesehen werden, so Ollenschläger (Q 2012b). Die langjährige Inhaberin des Beauftragtenamts avancierte zur Abteilungsleiterin der neuen Integrationsabteilung. Nur wenige Zeit später wurde eine neue Beauftragte mit der Bezeichnung ‚Integrationsbeauftragte‘ berufen. Ihr Funktionsspektrum wurde im Vergleich zur damaligen Ausländerbeauftragten leicht beschränkt und sollte sich bewusst vom Aufgabenportfolio des in der Linie aufgegangenen Postens unterscheiden. Nach wie vor lag aber die Grundsatz-, Beratungs- und Vernetzungsfunktion (Michna 2008b: 35f) in großen Teilen bei der neuen Beauftragten; außerdem trug sie als Referatsleiterin ‚Integration‘ in Personalunion Verantwortung. In einem schleichenden Prozess fanden schrittweise über die vorangegangenen Jahre bereits Angelegenheiten der Spätaussiedler in den Aufgabenbereich der Ausländerbeauftragten Eingang, was sich jetzt auch offiziell in der Namensgebung ‚Integrationsbeauftragte‘ niederschlug (Q Erpenbeck 2012).

⁶⁵ Die Asylpolitik im Innenministerium umfasste die Erstunterbringung, die Verhandlungszuständigkeit zwischen Bund und Ländern über die Verteilung, die Rahmenbedingung der Unterbringung in den Kommunen, die Regelung der Finanzierung und die Unterbringung derer, die Deutschland verlassen mussten (Q Erpenbeck 2012).

Erpenbeck (ebd.) weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass man durch die Verflechtung der Aufgaben ohnehin nicht immer klar so strikt zwischen Zielgruppen trennen konnte. Dies gelte in einigen Fällen auch für Asylsuchende, die grundsätzlich beim Innenministerium verortet gewesen seien. Michna (2008b: 34) weist ab 2007 eine Zuständigkeit der niedersächsischen Beauftragten auch für Asylbewerber und Flüchtlinge aus. Insgesamt gesehen gab es also innerhalb des Innenministeriums erhebliche Umstrukturierungen. Der Schätzwert aller linienorganisierten Bündel im Innenressort für die vertikale Gesamtverortung in der Regierung stieg auf 4,61%. Noch nicht eingerechnet ist dabei die inzwischen eingerichtete Härtefallkommission, die außerhalb der Linie als Stabsstelle im Ressort verortet wurde. Der vertikale Schätzwert für die Gesamtverortung aller mindestens als Hauptaufgaben angesiedelten Bündel kann im Vergleich verdeutlichen, wie stark man die Integrationspolitik beim Innern zusammengezogen hat: Er erreicht einen Wert von 4,83%. Auf alle anderen Ressorts zusammen entfällt deshalb nur der Differenzbetrag von 0,21%. Mit dieser Konzentration und vertikalen Aufwertung einher ging auch eine Änderung in der Namensgebung des Ressorts: das Innen- und Sportressort erhielt den Zusatz ‚für Integration‘.

Schon drei Jahre nach dem Umbau von 2007 erfolgte eine weitere große Ansiedlungsänderung: Ende April 2010 (Q Ollenschläger 2012b) wurde die Integrationsabteilung ohne die Aufgaben des Spätaussiedlerbereichs horizontal in das Sozialministerium verschoben. Im Ergebnis war dieses Mal die Asyl-, Aussiedler- und Migrationspolitik von der Integrationspolitik – samt der Integrationsbeauftragten – getrennt worden. Das ‚Ministerium Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit‘ übernahm den Namenszusatz ‚Integration‘ vom Innern. Schon ein Jahr nach diesem Umbau löste man 2011 die Beauftragtenstelle auf. Spätestens seit diesem Zeitpunkt konnte man auch Einzelfallanfragen an die Abteilung richten (Q Erpenbeck 2012).

Im gleichen Jahr folgte die vertikale Abwertung der Integrationspolitik – mit einer Halbierung des Werts von 1,59% auf 0,79% – durch die Zusammenlegung der Abteilung „mit der ebenfalls recht kleinen“ (Q Ollenschläger 2012b) Abteilung V ‚Jugend und Familie‘ zur Abteilung III ‚Integration und Generationen‘. Erpenbeck (Q 2012) dazu: „Wir hatten in der Integrationsabteilung [des Innenressorts] fünf Referate. Davon sind vier vom Innenministerium ins Sozialministerium gegangen. Daraus haben wir dann drei gemacht.“ Die gesamte neue Abteilung III umfasste dann circa 60 Personalstellen, was einer durchschnittlichen Abteilungsgröße in diesem Haus entsprochen habe (Q Erpenbeck 2012). Derweil gab es im Zeitraum von April 2010 bis Anfang 2013 keine wesentlichen Veränderungen im Innenministerium, wo sich das dort noch verbliebene inhaltliche Aufgabenbündel des Politikfelds eine Abteilung mit den Z-Aufgaben teilte.

Der letzte große organisatorische Umbruch im Untersuchungszeitraum vollzog sich im Frühjahr 2013. Im Innenministerium nahm man den Bereich ‚Ausländerangelegenheiten‘ samt den Spätaussiedlern wieder aus der Z-Abteilung heraus, schaffte den ‚Beauftragten für Heimatvertriebene und Spätaussiedler‘ ab und gliederte die Härtefallkommission in die Linie ein. Im Sozialministerium erfolgte mit dem Weggang des strategischen Grundsatzreferats wiederholt eine Abwertung. Ein Aufgabenbündel zur operativen Aufgabenerledigung blieb als Referat 301 mit dem Titel ‚Migration und Teilhabe‘ (Q Jelit 2015) im Haus. Dort untergebracht wurden unter anderem die Kooperation mit den europäischen Nachbarländern in Sachen ‚Migration und Teilhabe‘, die Begleitung der Fördermaßnahmen der EU, bundesbezogene Aufgaben wie diejenigen zum ‚Nationalen Integrationsplan‘, Integrationskurse nach dem Aufenthaltsgesetz und Angelegenheiten der Integrationsministerkonferenz, der Ehrenamtsbereich und die ‚Kooperative Migrationsarbeit Niedersachsen KMN‘; als Schwerpunkt neu hinzu sei das Verhältnis zu den Migrantenselbstorganisationen gekommen (ebd.). Bei der Staatskanzlei belebte man den Beauftragtenposten – nunmehr in Zuständigkeit für ‚Migration und Teilhabe‘ – wieder. Aus dem errichteten Verbindungsbüro dieser Stelle formte man ein eigenes Referat mit insgesamt drei hauptamtlichen (Q Schröder-Köpf 2015) und einem ehrenamtlichen Mitarbeiter. Das aus dem Sozialministerium kommende Grundsatzreferat wurde dem Staatskanzleichef direkt untergeordnet (Q Jelit 2015). Mit einiger Zeitverzögerung verlor dann auch das Sozialministerium den Zusatz ‚Integration‘ im Titel.

Abseits dieser großangelegten Veränderungen gab es in anderen Ressorts eher konstant bearbeitete Aufgabenbündel auf niedrigerer Organisationsebene. Ähnlich wie in Hessen fällt aus den frühen 90ern ein Eintrag auf, der Integrations- mit Frauenpolitik verknüpfte. Teilweise der überschaubaren Gesamtgröße des Frauenministeriums geschuldet, beherbergte das Haus die Zuständigkeit für ‚Ausländerinnen und Asylbewerberinnen‘ auf dem vertikal hohen Relativniveau von 0,43%. Obwohl die Zuständigkeit erhalten blieb (Q Ollenschläger 2012a), tauchte der Eintrag ab Mitte der 90er Jahre vorübergehend nichtmehr als Hauptaufgabe auf. Erst ab 2002 war dieser wieder dokumentiert – dann jedoch zunächst in der Bezeichnung ‚Ausländische Frauen‘ und bis heute als ‚Gleichstellung im Bereich Migration‘ auf niedrigerem Niveau. Ollenschläger (Q 2012a) führt entlang dieser formalstrukturellen Entwicklung aus, dass ‚Frauen und Migration‘ aus dem Aufgabenkreis des Frauen- und später des Sozialministeriums nie ganz verschwunden sei. Mittlerweile – so die Information gegen Ende 2012 – würde der Schwerpunkt auf Gewaltprävention in dieser Sache gelegt. Aus dem Organisationsplan des Frauenministeriums sei die Aufgabe zwar augenscheinlich verschwunden; jedoch nur, weil ihr weniger Aufmerksamkeit zu einigen Zeiträumen gewidmet wurde, als das heute und zu anderen Zeiträumen der Fall war.

Ungebrochene Dauerhauptaufgaben über jeweils fast den gesamten Untersuchungszeitraum findet man im Kultus- und im Justizministerium. Aufgaben der Integrationspolitik im Bildungsbereich waren Hauptbestandteil des Referats 304 – später 306 – und ab 2003 eines Referats der Abteilung II des Kultusministeriums. ‚Ausländische Gefangene‘ und ‚Abschiebungshaft‘ waren bis mindestens 2009 immer gemeinsam in einem

Referat der Abteilung III untergebracht. Zwar sei Abschiebung von nicht Bleibeberechtigten allgemein und auch diesbezügliche Abschiebehaft im Besonderen Sache des Innenministeriums; nur dort hatte man „keine Abschiebehaft-Gefängnisse oder Unterbringungsmöglichkeiten. Das heißt die Unterbringung wird von den Justizministern in den Gefängnissen organisiert.“ Erpenbeck (Q 2012)⁶⁶. Auf erste allgemeine Anfragen hin gab man an, dass das Justizministerium sich kaum mit Aufgaben der Migrations- und Integrationspolitik befasse (vgl. Q Baum 2012). Schließlich traten dennoch einige Aufgaben zutage (Q Rappart 2012), obschon man betonte, dass diese Aufgaben in keinem Referat gebündelt wahrgenommen würden. Alle fünf Referate der ‚Abteilung III: Vollzug‘ würden sich beispielsweise im Querschnitt mit einzelnen Aufgaben befassen. Hervorzuheben sind hier R 301 mit der Einstellung Bediensteter mit nicht deutschem Sprach- und Lebenshintergrund als Sprach- und Kulturmittler im Justizvollzug und mit Weiterbildung und Sensibilisierung des Personals in Sachen Interkultur, R 303 mit Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für ausländische Gefangene – beispielsweise ‚Deutsch für Ausländer‘ – und R 305 mit der seelsorgerischen Betreuung. Letztgenanntes Referat bezöge unterschiedliche Religionen in seine Überlegungen mit ein und arbeite an einer Kooperationsvereinbarung mit den muslimischen Verbänden.

Es lässt sich also folgern, dass sich in den Ressorts meist vereinzelte Aufgaben der Migrations- und Integrationspolitik befanden und befinden: „Im Grunde haben alle Ministerien bei uns mit Integration zu tun – bis auf das Finanzministerium. Selbst Landwirtschaft und Umwelt und so weiter ... also: es gibt überall Berührungspunkte in den Häusern mit den Aufgaben.“ (Q Erpenbeck 2012). Das ‚Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung‘ hat freilich wohl in geringerer Zahl und Wahrscheinlichkeit Aufgaben im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik aufzuweisen. So antwortet man auf eine Anfrage an das Haus: „Das Landwirtschaftsministerium hatte und hat keine originären Zuständigkeiten in diesem Bereich“; man gebe aber wohl in einigen Fällen – wie der Sichtweise der Landwirte zu Saisonarbeitskräften und deren Bedeutung für die Ernährungsproduktion – eine fachliche Stellungnahme ab (Q Tangemann 2012).

So lassen *einerseits* also die Beobachtungen in Niedersachsen auf niedriger Organisationsebene auf konstante Aufgabenerledigung mit marginalen Ortsveränderungen schließen; *andererseits* ist die Varianz auf mittlerer und höherer Ebene in Niedersachsen augenscheinlich sehr ausgeprägt. Sowohl vertikale Veränderungen – mit Werten, die sich teilweise von einem Beobachtungszeitpunkt zum nächsten halbieren oder verdoppeln – als auch horizontale Verschiebungen – mit Ansiedlungen beim Innern, im Sozialbereich, im Arbeitsbereich und in der Staatskanzlei – prägen das Gesamtbild. Allein die Verortung von Erpenbecks Funktion habe sich in diesem Zeitraum sechs oder sieben wesentlich geändert (Q Jelit 2015).

⁶⁶ Im Detail ergeben sich hier drei unterschiedliche Statusgruppen von Ausreisepflichtigen (vgl. Q Erpenbeck 2012, Q Baum 2012): ausreisepflichtige aber ausreiseunwillige Personen, außerhalb des Aufenthaltsgesetzes straffällig gewordene Menschen mit Migrationshintergrund und ausreiseunwillige Personen, die zudem außerhalb des Aufenthaltsgesetzes straffällig geworden sind.

Abbildung 3.12: Datenblatt zur Auswertung des Forschungsgegenstands entlang ausgewählter Zeitpunkte in Niedersachsen

1993-2013																Niedersachsen										Anzahl der abgetragenen Messzeitpunkte: 10			
Jahr	vert.	horizontal	vert.	horizontal	vert.	horizontal	vert.	horizontal	vert.	horizontal	vert.	horizontal	vert.	horizontal	vert.	horizontal	vert.	horizontal	vert.	horizontal	vert.	horizontal							
Beobachtung in der Periode höchste Beobachtung zweitöchste Beobachtung dritthöchste Beobachtung Gesamtwert/-anzahl	1993	II	1994	I	1997	II	2000	I	2002	II	2003	I	2006	II	2008	I	2012	II	2013	I									
	3,3 BndEuropa	2	Innen	1,3	Innen	1,3	Innen	1,3	Innen	2	Innen	2,3	Innen	2,8	Innen	2,8	Innen	1,2	Innen	1,4	Innen								
	0,4 Frauen	0,4	Frauen	0,18	Kultus	0,18	FAS	0,3	FAS	0,3	FAS	0,3	Justiz	1,9	Justiz	1,4	Innen	0,8	SFFGI	0,7	SFFGI								
	0,33 Innen	2,8	Kultus	0,1	Frauen**	0,1	Kultus	0,2	Kultus	0,3	Kultus	0,1	Kultus	0,1	SFFG	0,4	Innen	0,5	Innen	0,2	Innen								
	4,5	7	2,8	5	1,6	5	2	2	6	2,7	4	2,7	4	3	3	4,8	6	2,6	4	2,3	4								
Ort der Integrationspolitik Ort der Migrationspolitik Ort der Aussiedlerpolitik Ort der Asylsuchendenpolitik Anzahl Ebene Hauptaufgabe Anzahl Ebene Referat Anzahl Ebene Gruppe / Unter-Abt. * Anzahl Ebene Abteilung Anzahl Ebene beamteter Staatssekr. Anzahl Ebene Ministerium	BndEuropa		Soziales		Soziales		FAS		FAS		Innen		Innen		Innen		SFFGI		SFFGI / Staaka										
	Innen		Innen		Innen		Innen		Innen		Innen		Innen		Innen		Innen		Innen										
	BndEuropa		Innen		Innen		Innen		Innen		Innen		Innen		Innen		Innen		Innen										
	BndEuropa		Innen		Innen		Innen		Innen		Innen		Innen		Innen		Innen		Innen										
	4	3	4	4	4	4	4	4	2	2	3	3	2	3	3	3	1	2	2	1									
	2	1	0	1	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1	2	2	1	1									
	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1									
	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0									
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0									
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0									
Integr./Ausl.-Beauftragter vorh. / Ort Aussiedl./Vertr.-Beauftr. vorh. / Ort sonstige Beauftr./Stäbe vorh. / Ort	1 BndEuropa	1	Soziales	1	Soziales	1	FAS	1	FAS	1	Innen	1	Innen	1	Innen	1	Innen	0	1	1	1								
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0									
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	Innen	1	Innen	1	Innen	0	0									
	Legende																												
	höchste Beobachtung vert.	höchster, bei einer Beobachtung zum Messzeitpunkt festgestellter vertikaler Stellenwert in %																											
	zweitöchste Beobachtung vert.	zweitöchster, bei einer Beobachtung zum Messzeitpunkt festgestellter vertikaler Stellenwert in %																											
	dritthöchste Beobachtung vert.	dritthöchster, bei einer Beobachtung zum Messzeitpunkt festgestellter vertikaler Stellenwert in %																											
	Gesamtwert	Summe aller vertikalen Stellenwerte, die mindestens auf Hauptaufgabenebene angesiedelt sind																											
	Gesamtanzahl	Summe aller Beobachtungen, die mindestens auf Hauptaufgabenebene angesiedelt sind																											
	nicht berücksichtigt werden jeweils Spiegelreferate im Justiz- und Finanzministerium sowie in der Staatskanzlei																												
*	Gruppe, Unter-Abteilung oder gruppenähnliche Proportionen in der Abteilung																												
**	Diese Beobachtung ist nicht mehr nachgewiesen in den Orga-Plänen; allerdings wird ihre Existenz von Ollenschläger so geschildert.																												

Eigene Darstellung.

3.4.5 Rheinland-Pfalz

Für Rheinland-Pfalz liegen Daten für den Zeitraum ab 1991 vor. Dabei ist das Gesamtbild der Verortung von Migrations- und Integrationspolitik von Beginn bis ins Jahr 2011 weitgehend von Konstanz geprägt. Lediglich zwei größere Veränderungen vollzogen sich bis dahin. 1994 wurden die migrationspolitischen Aufgaben im Innenministerium aufgewertet. 2006 kam es zu einer Veränderung im Erscheinungsbild der Beauftragten. Sie wechselte von der Staatskanzlei ins Sozialministerium und erfuhr eine vertikale Höherverortung. Ansonsten dominierten wenige Beobachtungen in der Linie und konstante Präsenz der Ausländer- und später Integrationsbeauftragten das Bild über die Zeit. 2011 kam es dann zu einem radikalen Schnitt: Es kam zu einer starken Konzentration von Aufgaben in Abteilungsstärke in einem neu geschaffenen Ressort. Hierbei wurden migrationspolitische Kompetenzen aus dem Innenministerium und integrationspolitische Zuständigkeiten aus dem Arbeits- und Sozialministerium zusammengezogen. Dieser Textabschnitt wird diese lange erste Phase von 1991 bis 2011 der noch jungen zweiten von 2011 bis zum Ende des Untersuchungszeitraums 2013 gegenüberstellen. Dabei gilt es in der ersten Phase insbesondere, die Stellung der Beauftragten genauer zu beleuchten.

Das Amt der Beauftragten wurde bereits im Jahr 1987 ins Leben gerufen und mit einer Mitarbeiterin sowie einer Schreibkraft ausgestattet. Nach einem kurzen Gastspiel im damaligen Sozial- und Frauenministerium (Q Weber 2013) wurde es noch vor Beginn des Untersuchungszeitraums – 1989 (Gerigk-Koch 2012: 12) – der Staatskanzlei zugeordnet. Der Stab der Beauftragten war dort dann direkt dem Chef der Staatskanzlei (Michna 2008a: 149) unterstellt. Dabei war ihre Organisationseinheit in drei thematische Teilbereiche gegliedert: R1 mit der Koordinierung innerhalb der Landesregierung, den Grundsatzfragen, gesellschaftlicher, kultureller und sozialer Integration, Asylbewerber und Flüchtlingen, R2 mit Interkultureller Arbeit, Initiativen und Projekten, Frauen und Mädchen sowie Jugendlichen und schließlich R3, welches Informations- und Öffentlichkeitsarbeit betrieb, auf dem Feld der beruflichen Ausbildung und dem Arbeitsleben tätig war und die Zuständigkeit für die Ausländerbeiräte inne hatte. Trotzdem wären – abgesehen vom Mitzeichnungsrecht für alle relevanten Vorgänge innerhalb der Landesregierung (Michna 2008a: 149) – Kompetenzen zu dieser Zeit stark limitiert gewesen (Q Edinger 2014). Die damalige Amtsinhaberin Weber betont die Ombudsfunktion, im Zuge dessen direkte Einzelfallbearbeitung stattfand (Q 2013, vgl. auch Gerigk-Koch 2012: 12), und die vertikale sowie horizontale Vernetzungs- und Koordinationsfunktion (Q Weber 2013) als wichtige Teile des Aufgabenportfolios. Die ‚Landesbeauftragte für Ausländerfragen‘ blieb unter diesem Namen bis 2006 bei der Staatskanzlei angesiedelt. Im Zeitverlauf veränderte sich die strukturelle Dreigliederung des Stabs nicht. Allerdings verlagerte sich der inhaltliche Schwerpunkt des Aufgabenbündels. So setzte man verstärkt auf bildungspolitische Themen und nahm sich zunehmend der Aufklärung im Bereich des Rassismus und Rechtsextremismus an. Außerdem standen der Beauftragten schon 1998 insgesamt 6 Mitarbeiter zur Verfügung: zwei Referenten, zwei Sachbearbeiter, eine Bürofachkraft und eine Sekretärin (Q Weber 2013).

Derweil wurde die Bearbeitung von Aufgaben des Politikfelds in der Linie vom Innenministerium dominiert. Waren die Aussiedler- und Teile der Flüchtlings- und Asylbewerberpolitik zu Anfang noch im ‚ASFG – Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie‘ untergebracht, so verlagerte man das Aufgabenbündel Mitte der 90er Jahre in Abteilung I (R12) des Innenressorts⁶⁷. Dort waren bereits andere Aufgaben des Felds vorhanden: in R13 war das Staatsangehörigkeitsrecht als Hauptaufgabe untergebracht; in R16 war das Ausländerrecht untergebracht. Letzterer Aufgabenbereich erhielt im Zuge einer Aufwertung im Jahr 1994 Referatsstatus. Ohne weitere horizontale Annäherung dieser drei Bündel blieb man dieser Zuordnung bis 2011 treu. Auch wenn man die beiden genannten Beobachtungen in Referatsstärke bei der vertikalen Messung zusammennimmt, kommt der errechnete Wert zu keinem Zeitpunkt über 0,71% hinaus. Mit großem Abstand erreichen auch andere Beobachtungen nur sehr niedrige Werte – meist im Bereich unter 0,01%. In der Verfassungsschutzabteilung fand sich ein Eintrag ‚R65 – Ausländerextremismus‘; im Nachbarreferat bearbeitete man Fragen der Islamismus-Bekämpfung.

Weitere Hauptaufgaben waren nicht breit über andere Ressorts verstreut. Als Hauptaufgabe im Justizressort war das Staatsangehörigkeits- und Ausländerrecht angezeigt. Weitere Beobachtungen im Justizministerium fielen unter die Hürde der Nennung im Referatsnamen und waren als Einzelaufgaben im Ressort verstreut. Über den Innen- und Justizbereich hinaus beherbergte nur das Bildungsministerium nennenswert gebündelte oder hierarchisch hinreichend hoch angesiedelte Aufgaben. Konstant über die Zeit wiesen die Organisationspläne die Zuständigkeit für ‚Aussiedler- und Ausländerkinder‘ aus. Eine eigene Referentin als Ansprechperson für Belange von Menschen mit Migrationshintergrund sei aber dort erst sehr spät hinzugekommen (Q Weber 2013). Im Zeitverlauf tauchten einzelne Aufgaben an anderer Stelle im Behördenaufbau des Bildungsressorts auf. Dazu gehörten die ‚Prüfung und Genehmigung von Schulbüchern für ausländische Kinder‘ zusammen mit den ‚Grundsatzfragen Kinder anderer Herkunftssprachen (alle Schularten)‘, der ‚Anerkennung ausländischer Zeugnisse des Sekundarschulwesens‘ und – aufgrund der seit 2006 bestehenden Zuständigkeit für den vorschulischen Bereich – der ‚Sprachförderung und interkulturelle Arbeit in Kindertagesstätten‘. Das Bildungsministerium war also geprägt von einem hohen Streuwert.

2006 trat schon vor dem großen Umbruch von 2011 in mehrerlei Hinsicht ein Wendepunkt in der Verortung von Integrationspolitik ein. Auslöser war eine Änderung im Erscheinungsbild der Beauftragten. *Erstens* wurde die Amtsbezeichnung in ‚Beauftragte für Migration und Integration‘ (Q Weber 2013) geändert. *Zweitens* erweiterte man im Zuge dessen die Zielgruppenzuständigkeit der Beauftragten, die bisher nur auf zugewanderte Ausländer – also exklusive der Gruppe der Asylsuchenden – bezogen war. We-

⁶⁷ Als auffälliger Nebenaspekt ist hier zu nennen, dass die ‚Ausländerpolitik‘ als Spiegelzuständigkeit in der Staatskanzlei noch für einige Jahre nach dieser horizontalen Verschiebung im Bereich ‚Arbeit und Soziales‘ verbleibt.

ber (ebd.: 8f) erinnert sich: „[M]it diesem neuen Namen kam auch die neue Zuständigkeit für alle. Das heißt: ab 2006 war ich dann zuständig für alle Zugewanderten; auch für die Spätaussiedler. Das war ich ja vorher nicht. Obwohl ich sehen konnte, dass Spätaussiedler Integrations- und Sprachprobleme hatten, war ich offiziell für sie nicht zuständig, sondern das Innenministerium.“ Gleichwohl habe man trotz offizieller Nicht-Zuständigkeit schon vorher ein offenes Ohr für deutsche Staatsbürger mit Migrationshintergrund gehabt (ebd., Gerigk-Koch 2012: 16). *Drittens* fand zielgruppenunabhängig eine „weitgehende Bündelung aller Aktivitäten rund um das Themenfeld“ (Michna 2008b: 45) und ein Ausbau des Funktionsportfolios statt. Neben der bisher betonten Vernetzungs- und Beratungsfunktion traten nun auch die Koordinierung, Federführung und Steuerung stärker in den Vordergrund (ebd. 45f). *Viertens* wechselte das Amt von der Staatskanzlei zum ‚ASGFF: Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen‘. *Fünftens* gestand man der Amtsinhaberin – obwohl man die stabsorganisierte Form beibehielt – de facto eine Art Abteilungsrang zu: „Wir hatten die Bezeichnung Stabsstelle, waren aber eine kleine Abteilung und sind auch so behandelt worden im Haus; also: bei Abteilungsbesprechungen dabei und bei Leitungsklausuren dabei.“ (Q Edinger 2014). Diese horizontale und vertikale Verschiebung sorgte dafür, dass nicht mehr das Innenministerium mit den dort stark vertretenen, linienorganisierten Aufgaben als maßgeblich in der Integrationspolitik galt. Für den Zeitpunkt seiner Untersuchung ordnet Michna (2008a: 187) dem Land Rheinland-Pfalz eindeutig einen Ansiedlungsschwerpunkt im Sozialressort zu. Im legislativen Bereich äußerte sich dies in Form eines Wechsels der Integrationszuständigkeit vom Innen- zum Sozialausschuss im Jahr 2006 (Q Klöckner 2013). *Sechstens* wuchs auch die Zahl der Personalstellen im Stab weiter an: Mittlerweile arbeiteten dort drei Referenten, drei Sachbearbeiter, eine Bürokraft sowie eine Sekretärin – insgesamt also 8 Personen (Q Weber 2013). Innerhalb des Stabs wurde zudem eine neue Stellvertreterposition mit weitreichenden Kompetenzen geschaffen. Dazu gehörten unter anderem der immer wichtiger werdende (vgl. Q Weber 2013) Bereich der Bund-Länder-Politik sowie die Betreuung der Ausländerbeiräte-Reform (MASGFF 2007: 35).

Von der alten Struktur mit einer koordinierenden und aufgabenerledigenden Beauftragten *einerseits* und der Verortung einiger weniger innovativer Aufgaben im Innen- und Bildungsressort *andererseits* blieb 2011 nahezu nichts übrig. Hauptgegenstand des Umbruchs im Mai (Steinacker 2012: 8) war der Errichtung eines völlig neuen Ressorts. Mit ‚Integration‘ als erstem Titelbestandteil wurde das ‚IFKJF: Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen‘ aus der Taufe gehoben. Auch wegen des niedrigen vertikalen Niveaus in den Vorjahren, stieg der Wert von 2010 auf 2011 um mehr als das Vierfache an. Dabei erstreckte sich das Aufgabenbündel ‚Migration und Integration‘ auf eine von vier gleichberechtigten Abteilungen. Diese neue Abteilung konstituierte sich wiederum aus vier Aufgabenbündeln, von denen drei aus dem Innenministerium herausgelöst und – mitsamt Personal (Q Spiegel 2013, Q Edinger 2014) – auf das neue Ressort übertragen wurden. Es handelte sich hierbei *erstens* um das Einbürgerungsrecht,

welches vom Staatsbürgerschaftsrecht abgetrennt wurde (Q Edinger 2014). Dies wäre entlang einer „relativ kleinteiligen Ausdifferenzierung“ (Q Spiegel 2013) vonstattengegangen. Außerdem wurden *zweitens* die Zuständigkeiten des ehemaligen Referats 312, welches die Aussiedler- und Asylpolitik beherbergte, und schließlich *drittens* das Ausländerrecht aus R316 ins neue Ressort umgesiedelt.

Im Innenministerium zurück blieben nur noch wenige politikfeldbezogene Aufgaben, wie etwa der Bundesinnenministerkonferenz (Q Edinger 2014) und des Verfassungsschutzes sowie das entkernte Staatsbürgerschaftsrecht. Der vormalige Stab der Beauftragten wechselte aus dem Sozialministerium als *vierter* Bestandteil ins neue Haus (Steinacker 2012: 8, Gerigk-Koch 2012: 17). Der zusammengezogene Personalbestand wurde schließlich neu verteilt und strukturiert. Die Grundsatzabteilung R721/722 „hatte 4,25 Stellen. Das ist Durchschnitt. Es gibt in der Integrationsabteilung auch kleinere Referate. Insgesamt sind es vier Referate: Eins ist deutlich kleiner – die anderen sind ein bisschen größer. Das Ausländerrechtsreferat ist deswegen größer, weil die jetzt hier die Einbürgerung dazu gekommen haben.“ (Q Edinger 2014).⁶⁸ Die Einbürgerung sei vorher bei der Grundsatzabteilung angesiedelt gewesen (ebd.). Vergleicht man das relative Verhältnis von Aussiedler-, Integrations-, Migrations- und Asylpolitik in der Abteilung, so läge der Schwerpunkt auf der aus dem ordnungspolitisch orientierten Innenministerium (Q Spiegel 2013) gekommenen Asylpolitik (Q Weber 2013, Q Edinger 2014, Steinacker 2012: 3, 8).

Man kann nicht davon sprechen, dass das Amt des Integrationsbeauftragten bei diesem Umbruch in der bisherigen Form erhalten blieb. Zwar gab es auch im neuen IFKJF wieder einen klassischen Beauftragten; seine Aufgaben wurden jedoch im Vergleich zum Stand von vor 2011 auf ein kleines Bündel zusammengeschrumpft und waren völlig anders gelagert als die seiner Vorgängerin. Die Aufgaben des neuen Beauftragten beschränken sich im Wesentlichen auf *erstens* den Kontakt zu Verbänden und Interessengruppen sowie *zweitens* der Leitung des ‚Runden Tisches Islam‘. Zweiteres sei laut Weber (Q 2013) von der Komplexität der Aufgabe nicht allzu aufwendig. Andererseits gestalte sich der Unterhalt des Netzwerks aufwendiger: Hier sei der neue Posteninhaber „auch ganz bewusst der Regierungsbaustein für das ganze Netzwerk von Menschen, die sich um Integrationspolitik kümmern“ (Q Spiegel 2013). Hinzu käme nach wie vor die Bearbeitung von Anliegen einzelner Menschen mit Migrationshintergrund (Q Klöckner 2013). Er sei außerdem in Abteilungsleiter-Gespräche eingebunden (Steinacker 2012: 10).

Die „starken Veränderungen“ (Steinacker 2012: 9) der Beschaffenheit des Beauftragten betrafen nicht nur die Aufgabenqualität und -quantität, sondern auch die Verortung: Das Amt „ist nicht Bestandteil der Abteilung Integration, sondern organisatorisch Staatssekretärin Margit Gottstein zugeordnet“ (ebd. 2012: 9), also sonderorganisiert angesiedelt. Den Personalbestand hatte man an den neuen Aufgabenkreis angepasst. Der

⁶⁸ Weitere Personalstärken: R723 mit 2,55, R724 mit 5,7, R725 mit 7,25, die Härtefallkommission mit 2, das Projekt „Gegen Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung“ mit einer und die Geschäftsstelle ArgFlü mit 3 Stellen.

Beauftragte besäße somit keinen großen Stab mehr (vgl. Q Edinger 2014). Ihm wurden eine Mitarbeiterin und eine Sekretärin zur Seite gestellt (Steinacker 2012: 10).

Im neuen Ministerium fanden sich außerhalb der Integrationsabteilung noch zwei weitere Beobachtungen, welche sich mit Aspekten der Migrations- und Integrationspolitik beschäftigten. Darunter fiel *erstens* die neu geschaffene Antidiskriminierungsstelle. Sie war formal der Abteilung ‚Familie‘ angeschlossen – jedoch mit Sonderstatus. Die Stelle kümmerte sich neben geschlechtlicher und sexueller, religiöser und behindertenbezogener Diskriminierung auch explizit um Rassismus, Nationalismus, sowie ethnische und kulturelle Diskriminierung. Die neue Stelle behandle somit Querschnittspolitiken im Querschnitt (vgl. Q Edinger 2014). Innerhalb dieser Anti-Diskriminierungsstelle stellte der Aspekt des Politikfelds ‚Migration und Integration‘ schon allein deshalb einen wichtigen Bestandteil des Referats dar, weil eine Person aus dem Stab der ehemaligen Integrationsbeauftragten als deren Leiterin berufen wurde. Die *zweite* Beobachtung war in der Kinder- und Jugendabteilung angesiedelt und beschäftigte sich mit ‚interkultureller Pädagogik‘ in Kindertagesstätten.

Außerhalb des IFKJF-Ministeriums blieb das Bildungsministerium ein wichtiges Standbein integrationspolitischer Verortung. Hier traten kaum Veränderungen auf, obwohl auch im neuen Integrationsministerium bildungspolitische Aufgaben im Kontext der Integration bearbeitet wurden. Lediglich eine Ausdehnung der Zielgruppe auf Flüchtlinge (Q Spiegel 2013) und kleinere hierarchische Verschiebungen waren zu verzeichnen. Außerdem war die Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse schon im Vorfeld des Umbruchs von 2011 vom Bildungs- ins Wirtschaftsministerium verschoben worden (Q Edinger 2014). Neu hinzu kam hingegen im Arbeits- und Sozialressort ‚Migration und Arbeitsmarkt‘ in Form eines Großreferats.

Während sich also nur 1994 im Teilbereich der Migrationspolitik und 2006 im Teilbereich der Integrationspolitik größere Organisationsmaßnahmen ergaben, blieb Migrations- und Integrationspolitik bis 2011 von weitreichenden Veränderungen unberührt. Der große Umbruch von 2011 erfasste dann aber sämtliche Teilfelder. Er brachte sowohl eine vertikale und horizontale Veränderung in der Linie, eine Umbenennung des Ressorts samt Abteilungsgliederungen und eine Zurücksetzung des über lange Jahre gewachsenen Beauftragtenpostens mit sich.

Abbildung 3.13: Datenblatt zur Auswertung des Forschungsgegenstands entlang ausgewählter Zeitpunkte in Rheinland-Pfalz

1992-2013		Rheinland-Pfalz										Anzahl der abgetragenen Messzeitpunkte: 10						
Jahr	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	
Beobachtung in der Periode	1992	1994/I	1997	2000	2002	2005	2007	2009	2011	2013								
höchste Beobachtung	I	II	I	II	I	II	I	II	I	II								
zweit höchste Beobachtung	0,28	ASFG	0,28	ASFG	0,6	Innen	0,71	Innen	0,71	Innen	0,71	Innen	0,68	Innen	0,68	Innen	0,68	
dritthöchste Beobachtung	0,05	Justiz	0,08	Justiz	0,1	Justiz	0,13	Justiz	0,18	Innen	0,21	BFJ	0,17	Innen	0,1	Justiz	0,52	
Gesamtwert/-anzahl	0,04	Innen	0,05	Bildung	0,9	Innen	0,09	Justiz	0,07	BFJ	0,18	Innen	0,1	BWJK	0,09	Innen	0,21	
	0,4	4	0,48	4	0,95	6	1,1	7	1,11	7	1,33	8	1,16	9	1,05	7	4,38	
Ort der Integrationspolitik	Staaka/Innen	Staaka/Innen	Staaka/Innen	Staaka/Innen	Staaka/Innen	Staaka/Innen	Staaka/Innen	Staaka/Innen	Staaka/Innen	Staaka/Innen	Staaka/Innen	Staaka/Innen	ASGFF	ASGFF	ASGFF	IFKJF	IFKJF	
Ort der Migrationspolitik	-	-	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	IFKJF	IFKJF	
Ort der Aussiedlerpolitik	ASFG	ASFG	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	IFKJF	IFKJF	
Ort der Asylsuchendenpolitik	ASFG	ASFG	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	Innen	IFKJF	IFKJF	
Anzahl Ebene Hauptaufgabe	3	3	5	6	6	6	6	7	7	8	8	6	6	10	9			
Anzahl Ebene Referat	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0			
Anzahl Ebene Gruppe / Unter-Abt. *	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
Anzahl Ebene Abteilung	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
Anzahl Ebene beamteter Staatssekr.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
Anzahl Ebene Ministerium	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
Integr./Ausl.-Beauftragter vorh. / Ort	1	Staaka	1	Staaka	1	Staaka	1	Staaka	1	Staaka	1	Staaka	1	ASGFF	1	ASGFF	1	
Aussiedl./Vertr.-Beauftr. vorh. / Ort	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
sonstige Beauftr./Stäbe vorh. / Ort	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
Legende		Abkürzungen																
höchste Beobachtung vert.	Staaka Staatskanzlei																	
zweit höchste Beobachtung vert.	ASFG Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit																	
dritthöchste Beobachtung vert.	BFJ Bildung, Frauen und Jugend																	
Gesamtwert	ASGFF Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen																	
Gesamtanzahl	BWJK Bildung, Wissenschaft, Jugend und Kultur																	
nicht berücksichtigt werden jeweils Spiegelreferate im Justiz- und Finanzministerium sowie in der Staatskanzlei		IFKJF Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen																
		SAGD Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demographie																

Eigene Darstellung.

3.4.6 Sachsen

Die Fälle in Sachsen – erhoben von 1994 bis 2013 – sind von zwei Eigenschaften geprägt: *erstens* sind Beobachtungen rar und im Falle ihres Vorhandenseins *zweitens* auf vertikal niedrigem Niveau. Die einzig größere Änderung im Zeitverlauf vollzog sich, als die Integrationspolitik vom Innen- zum Sozialministerium wechselte. Der folgende Textabschnitt wird sich zunächst dem Ausländerbeauftragten und dessen besonderer Verortung widmen, bevor ein Blick in das Sozial-, das Innen- und das Kultusministerium geworfen wird.

Kennzeichnend für Sachsen ist, dass der Ausländerbeauftragte nicht im Bereich der Regierung, sondern außerhalb beim Parlament angesiedelt ist. Entsprechend kommt ihm keine Funktion zu, die steuernder, koordinierender oder federführender Natur im Bereich der Landesregierung ist. Er ist weisungsungebunden (Michna 2008a: 182), fällt aber dadurch aus der exekutiven Struktur heraus und kann seinerseits folglich auch keine Weisungen an Stellen in der Regierungsorganisation geben. Vielmehr sei das Amt Kontrollorgan und als eine Art „gesellschaftspolitischer Rechnungshof“ (Q Gillo 2013) zu verstehen. Als typische Funktionen eines Ausländerbeauftragten gehören die Ombuds- und Beratungsfunktion zu seinen Kernaufgaben. Die Bezeichnung ‚Ausländerbeauftragter‘ wurde vom Zeitpunkt seiner Schaffung 1992 (Michna 2008a: 150) bis heute⁶⁹ beibehalten und nicht zu ‚Integrationsbeauftragter‘ geändert. Seine Zuständigkeit liegt somit neben zuwandernden Ausländern auch bei Asylsuchenden (vgl. Q Gillo 2013). Von seinen Aktivitäten würden oft auch Deutsche mit Migrationshintergrund profitieren (ebd.). Die zentrale Zielgruppe seien aber nicht nur Ausländer; mindestens im selben Maße sei er „Inländerbeauftragter“, dessen Aufgabe es sei, sich gegen Vorurteile und Rassismus einzusetzen (ebd.). Zum Zeitpunkt des Interviews umfasste der Personalbestand 7 permanente und 2 befristete Mitarbeiter (ebd.)⁷⁰. Dies zeigt an, dass insbesondere Antidiskriminierung, Einzelfallberatung, allgemeine Informationsbereitstellung und Netzwerkunterhalt im gesamten Untersuchungszeitraum bereits außerhalb des Regierungsapparats abgedeckt werden.

Der Blick auf die Aufbauorganisation der Landesministerien verrät: Aufgaben der Migrations- und Integrationspolitik waren und sind im Innen- und Sozialministerium gebündelt und dort vertikal nicht sehr hoch angesiedelt. Ansonsten war die Befassung mit dem Feld sehr spärlich.

Das Wirtschaftsministerium zum Beispiel: Trotz des, dem Innenministerium gegenüber immer wieder bekundeten Interesses an Fachkräftezugang habe man keine dauerhafte Aufgabe im Themenkreis ‚Migration und Integration‘ unterhalten oder entsprechend Personal vorgehalten (Q Gillo 2013, Q Strunden 2014). Mithin tauchten Einzelaufgaben in den Zuständigkeitsbeschreibungen der Häuser auf: So bestand Ende der 90er eine Zuständigkeit für ‚allein reisende weibliche Flüchtlinge‘ in der Staatskanzlei.

⁶⁹ Stand Dezember 2015

⁷⁰ Für die Amtszeit von Gillos Vorgängerin de Haas gab Michna (2008b: 55) noch 5,5 Stellen zzgl. einer Stelle für die Härtefallkommission an.

Sowohl im Wissenschafts- als auch im Kultusministerium fand sich die Aufgabe ‚Anerkennung und Bewertung ausländischer Schulabschlüsse‘. Dabei ist das Kultusministerium eines der drei Ressorts, welches mehrere Aufgaben im Haus bearbeitet. Wie im Falle der Anerkennung von Abschlüssen wären jedoch viele dieser Aufgaben außerhalb des ministerialen Bereichs oder dezentral als kleinteilige Einzelaufgaben in den einzelnen Referaten untergebracht (Q Giestl 2014). Hierzu zählt beispielsweise das sächsische Sonderprojekt (vgl. Q Gillo 2013) ‚Deutsch als Zweitsprache‘ und die religiöse Bildung muslimischer Schülerinnen und Schüler. Spätestens seit 2008 gebündelt liegen einige Aufgaben im Referat 25 ‚Internationale Angelegenheiten, Sprachenförderung und Migration‘ vor. Dort residierten unter anderem der ‚Unterricht für Migrantenkinder‘ und die ‚interkulturelle Erziehung‘ (Q Giestl 2014). Zielgruppenkriterium aller Aufgaben im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik sei die Schulpflichtigkeit gewesen (ebd.).

Der Großteil aller Aufgaben war jedoch im Innen- und im Sozialressort untergebracht. Noch bis Mitte der 2000er Jahre⁷¹ verweilte das Hauptaufgabenbündel im Innenministerium und erstreckte sich auf zwei Referate: R61 mit der Aussiedlerpolitik und R62 mit Ausländer- und Asylangelegenheiten. Neben der, in diesem Bündel verorteten Unterbringung von Aussiedlern und Asylsuchenden bezog sich die ‚Eingliederung‘ als Vorläufer der ‚Integration‘ auf Aussiedler und Ausländer. Mitte der 2000er Jahre wurde dieses Bündel aufgeteilt. Dabei blieb ein Teil im Innenressort, während der andere ins Sozialressort wechselte. Das Ministerium für Soziales war fortan für die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund nach Zuwanderung zuständig. Somit seien Spätaussiedler ein- und Asylsuchende als Zielgruppe ausgeschlossen gewesen (Q Bey 2014). Die Integrationszuständigkeit nähme das Haus koordinierend zwischen den Ressorts als ‚primus inter pares‘ wahr (ebd.).

Im Ministerium des Innern verblieb hingegen der migrations- und asylpolitische Aufgabenblock mit den ‚Ausländer- und Asylangelegenheiten‘ und ausdrücklich auch der Unterbringung von Asylsuchenden als R24. 2008 erfolgte eine interne Restrukturierung des Referats in drei Sachgebiete: a) humanitäre Angelegenheiten, b) Fragen der Sicherheit und Ordnung sowie c) die Zuwanderungspolitik; damit habe man die vorherige Vermischung von ordnungsrechtlichen – also eher restriktiv-verwaltenden – und humanitären Fragen – insbesondere der Unterbringung – aufgehoben (Q Strunden 2014). Eine bedeutende Neuerung im Referat sei das ‚Sachgebiet Zuwanderung‘ gewesen: Hier sei man zunächst mit der Erhebung von Daten zu Zuwanderungshemmnissen und dann zur Vorbereitung einer Bundesratsinitiative zur Änderung des Zuwanderungsrechts beschäftigt gewesen. Alle drei Sachgebiete stattete man jeweils mit einer Stelle des Höheren und des Mittleren Diensts aus; die Personalaufstockung in jüngster Zeit

⁷¹ Die diesbezüglich widersprüchlichen Angaben zum Zeitpunkt des Wechsels konnten nicht gänzlich aufgeklärt werden. Bey (Q 2014), der Organisationsreferent aus dem Sozialressort, spricht im September 2014 von einem Wechsel „vor 8 Jahren“. Für spätestens 2006 existieren jedoch Daten, die eindeutig dem Sozialressort die Integrationszuständigkeit zuschreiben. Strunden aus dem Innenressort (Q 2014) konnte zum Zeitpunkt keine genaueren Angaben machen.

habe mit dem vermehrten Flüchtlingsaufkommen zu tun gehabt. Neben den Tätigkeits-schwerpunkten im verwaltungspraktischen Bereich und auf dem Feld der Gesetzge-bungsvorbereitung wäre außerdem die Informations- und Aufklärungspolitik in Bezug auf die sächsischen Stammbevölkerung Bestandteil im Aufgabenportfolio gewesen. Diese würde man eigentlich eher im integrationspolitischen Bereich vermuten. Selbiges gilt für das Asylbewerberleistungsgesetz: Jenes war und ist nicht im Sozial- sondern ebenfalls im Innenministerium angesiedelt. Das Staatsangehörigkeitsrecht war von Be-ginn des Untersuchungszeitraums an bis 2011 von Ausländer- und Asylangelegenhei-ten geographisch gesondert verortet worden. Noch vor Anbruch des Jahres 2012 wurde die Aufgabe aus dem, zuletzt mit ‚R25‘ betitelterm Referat herausgelöst und zum Haupt-aufgabenbündel verschoben. (ebd.)

Außerhalb dieses konzentrierten Aufgabenblocks im neuen R24 befand sich im Innen-ressort neben vereinzelter Aufgaben wie beispielsweise der üblichen ministeriellen Be-fassung mit Islamismus und Ausländerterrorismus im Bereich ‚Verfassungsschutz‘ au-ßerdem noch die Härtefallkommission. Diese war erst seit einigen Jahren dort verortet. Vorher befand sie sich direkt im unmittelbaren Verantwortungsbereich des Ausländer-beauftragten. Dieser werde zwar traditionsgemäß immer noch zum Vorsitzenden be-stellt; die Geschäftsstelle sei aber im Innenministerium angesiedelt (Strunden 2014). Dem Beauftragten als Vorsitzenden werde aus dem Innenressort auch ein Jurist zu Be-ratungszwecken zur Seite gestellt (ebd.). Dies zeigt eine gewisse organisatorische Nähe der bearbeiteten Aufgaben zwischen dem Ministerium des Innern in der Exekutive und dem Ausländerbeauftragten in der Legislative. Diese organisatorische Nähe entstand durch Aufgabenüberschneidung im Bereich der Asylangelegenheiten, der Zuwande-rungspolitik und der Antidiskriminierungs- und Aufklärungsarbeit. Aufgabenteilung zwischen den Institutionen außerhalb und innerhalb der Exekutive fände jedoch nicht statt. Der Leiter des Leitungsstabs im Innenministerium Strunden betont, dass der Aus-länderbeauftragte grundsätzlich keine Aufgaben des Innenministeriums übernehmen könne. Man arbeite oft zusammen. Die Zusammenarbeit funktioniere gut. Auf die Frage, ob Entlastung für das Innenressort durch Arbeitsteilung entstünde, antwortete Strunden (Q 2014): „Wenn sie zum Beispiel jetzt das Thema ‚Information und *Awaren-ess*-Bildung‘ aufgreifen: ‚Entlasten‘ würde ja heißen, dass wir weniger machen könnten. Das können wir natürlich nicht. Wir müssen das machen, was wir machen. Wir müssen auch so viel machen wie wir machen können.“

Seit 2012 gab es auch einen Spätaussiedlerbeauftragten, welcher in der Staatskanzlei angesiedelt war (Q Gillo 2013, Q Strunden 2014⁷²). Dieser Posten wurde mit Adolf Braun, einem Referenten in der Staatskanzlei, besetzt (ebd., Landesverband Vertriebene und Spätaussiedler Sachsen 2012: 3).

⁷² Obwohl es sich hier um einen gegebenen Fakt handelt, werden an dieser Stelle drei Nachweise ange-führt. Grund dafür ist, dass sich sowohl in den Organisationsplänen als auch auf der Web-Präsenz keine Anzeichen für einen derartigen Posten finden.

Die Aufbauorganisation blieb also hinsichtlich der Migrations- und Integrationspolitik über die Zeit weitgehend unverändert⁷³. Ein größerer Umbruch trat in Form einer Lösung des Integrationsaspekts aus dem Innenressort auf: ‚Integration nach Zuwanderung‘ wurde fortan im Sozialministerium bearbeitet. Das Innenministerium behielt die Zuständigkeit im migrationspolitischen Bereich fest in der Hand. In den anderen Ressorts kam es nur punktuell zur Befassung mit Zuwanderungspolitik (Q Strunden 2014) und Integrationspolitik (Q Gillo 2013). Der Beauftragte im legislativen Bereich entlastete die Ministerialverwaltung um einige Aufgaben im Bereich Antidiskriminierung und Netzwerkunterhalt.

⁷³ Darauf weist auch Gillo (Q 2013) hin; jedoch merkt er an, dass sich hingegen in der Ablauforganisation – insbesondere in der Kommunikationsstruktur – viel geändert habe. Ein Hinweis darauf, dass sich außerhalb der Aufbauorganisation im Bereich Migrations- und Integrationspolitik etwas bewege zeigt, dass der ehemalige Leiter des R24 – seines Zeichens Ausländerrechtsspezialist – zum Leiter des Leitungsstabs berufen wurde und damit in unmittelbare Nähe des Ministers gerückt war.

Abbildung 3.14: Datenblatt zur Auswertung des Forschungsgegenstands entlang ausgewählter Zeitpunkte in Sachsen

1993-2013																Sachsen						Anzahl der abgetragenen Messzeitpunkte: 9																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																								
Jahr	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal	vert. horizontal

Eigene Darstellung.

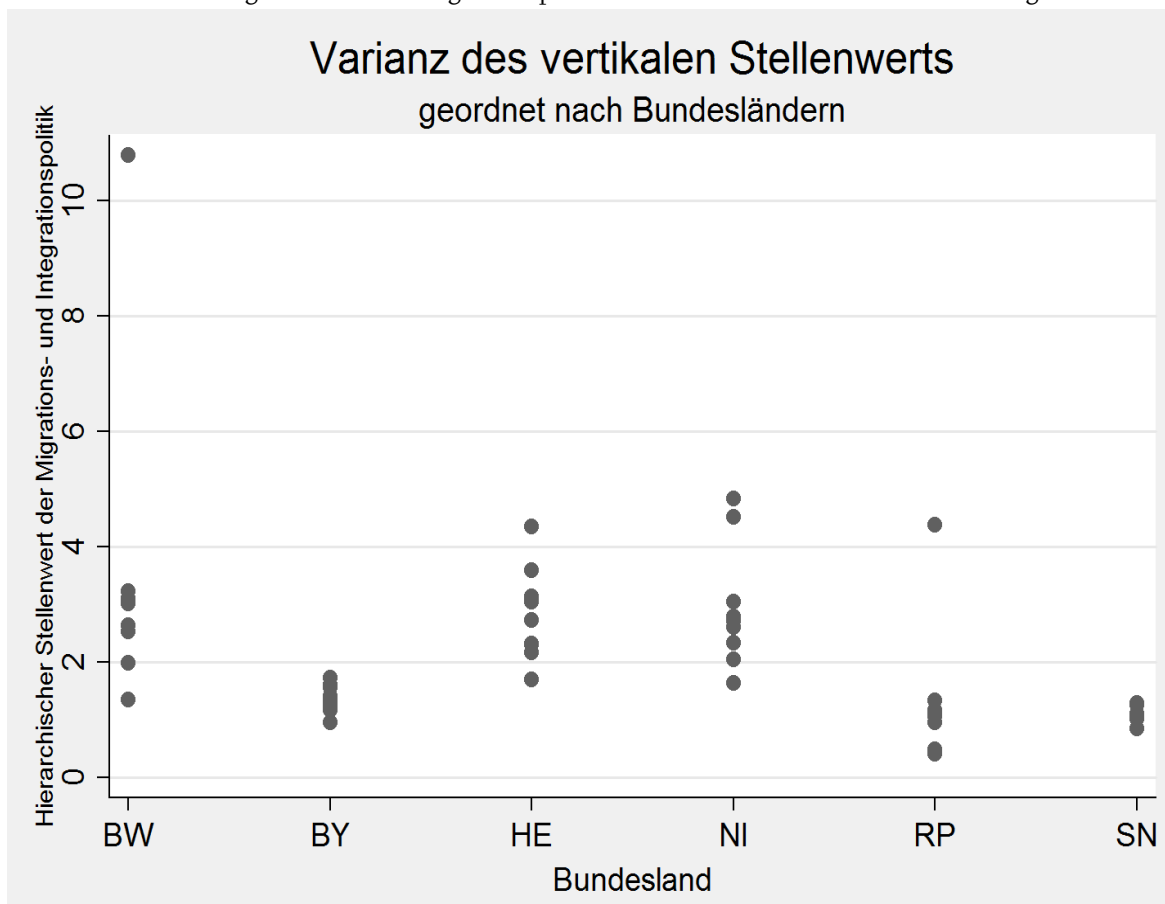
3.4.7 Varianz und Muster

Der Einblick in die Aufbauorganisationen der Bundesländer hat deutlich gemacht, dass eine große Bandbreite an unterschiedlichen Ansiedlungsformen migrations- und integrationspolitischer Aufgaben in der Aufbauorganisation beobachtet werden konnte. Diese Varianz kann kein Zufallsprodukt sein. Ein derartiger Eindruck entsteht deshalb, weil sich Muster andeuten. Jene Muster sind unter anderem zeit- und bundeslandspezifisch. Dies zeigt *erstens*, dass die Ansiedlung von Aufgaben in der Struktur eine Rolle spielen muss – und zwar mindestens für die Beteiligten und sehr wahrscheinlich auch für die Politikproduktion. Wenn sich solche groben Muster andeuten, so ist es *zweitens* hochwahrscheinlich, dass sich eine systematische Erklärung für die Varianz finden lässt.

Der folgende Schlussabschnitt des Kapitels widmet sich den Ergebnissen der Auswertung in einer Gesamtschau. In den Graphiken werden jeweils Merkmalsausprägungen zur vertikalen Verortung derjenigen Aufbauorganisationen abgetragen, die bereits auf den Übersichtsdatenblättern gelistet sind. Pro Bundesland findet man dort also Werte für 8 bis 10 Beobachtungszeitpunkte. Bei den Merkmalsausprägungen handelt es sich um die zentralen Indikatoren, um die vertikale Verortung der Migrations- und Integrationspolitik im Aufbau charakterisieren zu können: der Gesamtstellenwert, der Stellenwert der konzentrierten Beobachtung im Aufbau und der Streuwert.

Dass es bundeslandtypische Muster bei der Ansiedlung migrations- und integrationspolitischer Aufgaben gibt, kann bereits entlang der sechs untersuchten Bundesländer gezeigt werden (vgl. Abbildung 3.15). Hinsichtlich der vertikalen Verortung linienorganisierter Beobachtungen sind Niedersachsen und Hessen über einen längeren Zeitraum hinweg die Spitzenreiter. Für Baden-Württemberg fallen die Aufmerksamkeitswerte zunächst nicht sehr hoch aus. Dafür übertrifft der Südweststaat die anderen beiden Bundesländer in dieser Hinsicht ab 2011 um mehr als das Doppelte. Die Werte für Bayern bewegen sich auf moderatem Niveau über die gesamte Zeitspanne kaum. Die Varianz der Datenpunkte ist sehr niedrig. Die Aufmerksamkeitsmessung für Sachsen und – bis auf einen Ausreißer-Wert – Rheinland-Pfalz fällt noch niedriger aus als die in Bayern. Sowohl Bayern als auch Sachsen organisieren das Politikfeld im Untersuchungszeitraum nicht höher als auf Referatsgruppen- oder Referatsebene.

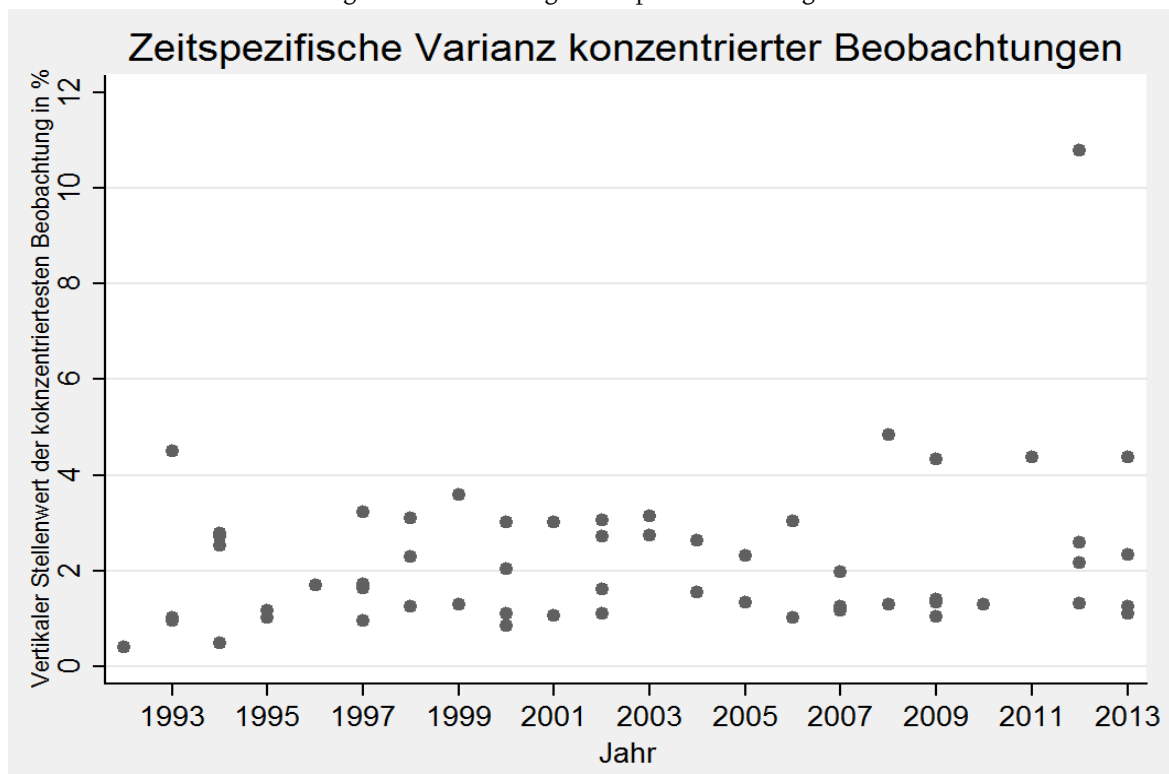
Abbildung 3.15: Graphik zur Darstellung der bundeslandspezifischen Varianz beim vertikalen Stellenwert der Migrations- und Integrationspolitik im Aufbau von Ministerialverwaltungen



Jeder abgetragene Datenpunkt ist dem jeweiligen Datenblatt der Bundesland-Übersicht entnommen und umschreibt jeweils den vertikalen Stellenwert des Politikfelds ‚Migration und Integration‘ in einer Ministerialverwaltung zu einem Messzeitpunkt in einem Bundesland. Eigene Darstellung.

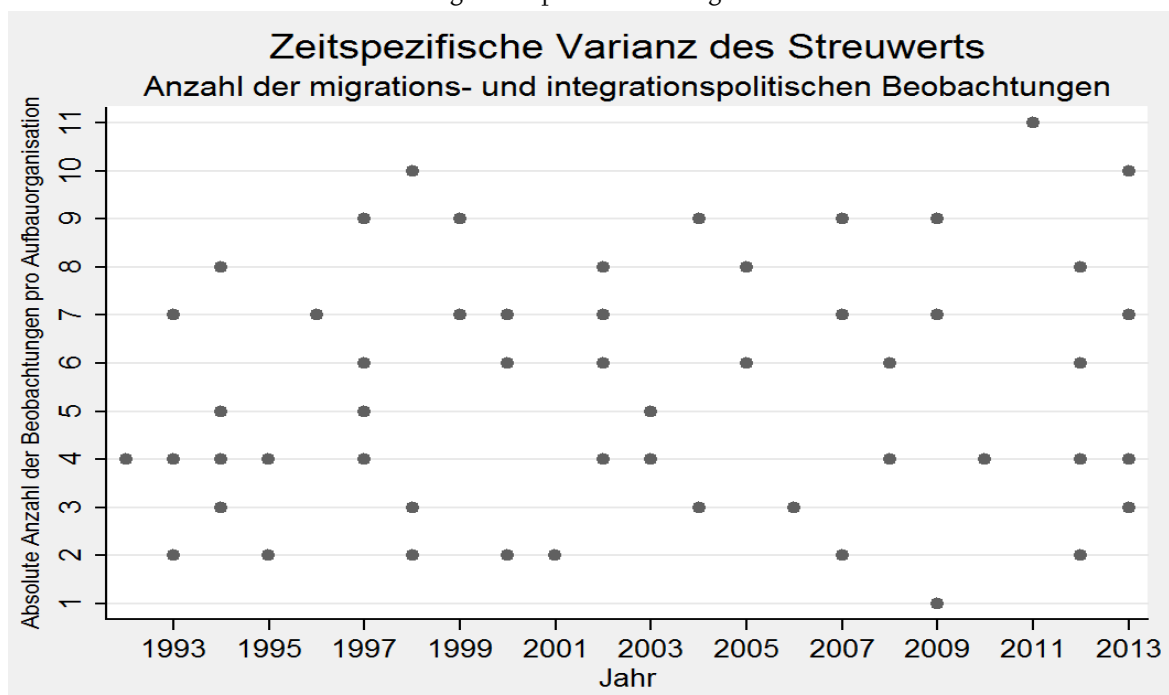
Dass für Integration ein eigenes Ministerium unterhalten wird, bleibt die Ausnahme. Nur Baden-Württemberg vereint seit 2011 ausschließlich migrations- und integrationspolitische Aufgaben in einem Ressort. In Niedersachsen gab und in Hessen gibt es Phasen, in denen diesbezügliche Aufgabenbündel mindestens in Abteilungsstärke organisiert waren und sind. Eine markante Richtungstendenz der vertikalen Verortung migrations- und integrationspolitischer Aufgaben ist jedoch kaum feststellbar. Entgegen den Vermutungen einiger Forscher zeigt der saisonbereinigte Langfristtrend für die betrachteten Bundesländer im Zeitverlauf nicht merklich, sondern nur unwesentlich – dank Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg – nach oben. Das gilt sowohl für die Konzentration (Abbildung 3.16) und Streuung (Abbildung 3.17) der Aufgaben als auch für den Gesamtstellenwert des Politikfelds im Aufbau (Abbildung 3.18).

Abbildung 3.16: Graphik zur Darstellung der zeitspezifischen Varianz hinsichtlich der Konzentration migrations- und integrationspolitischer Aufgaben



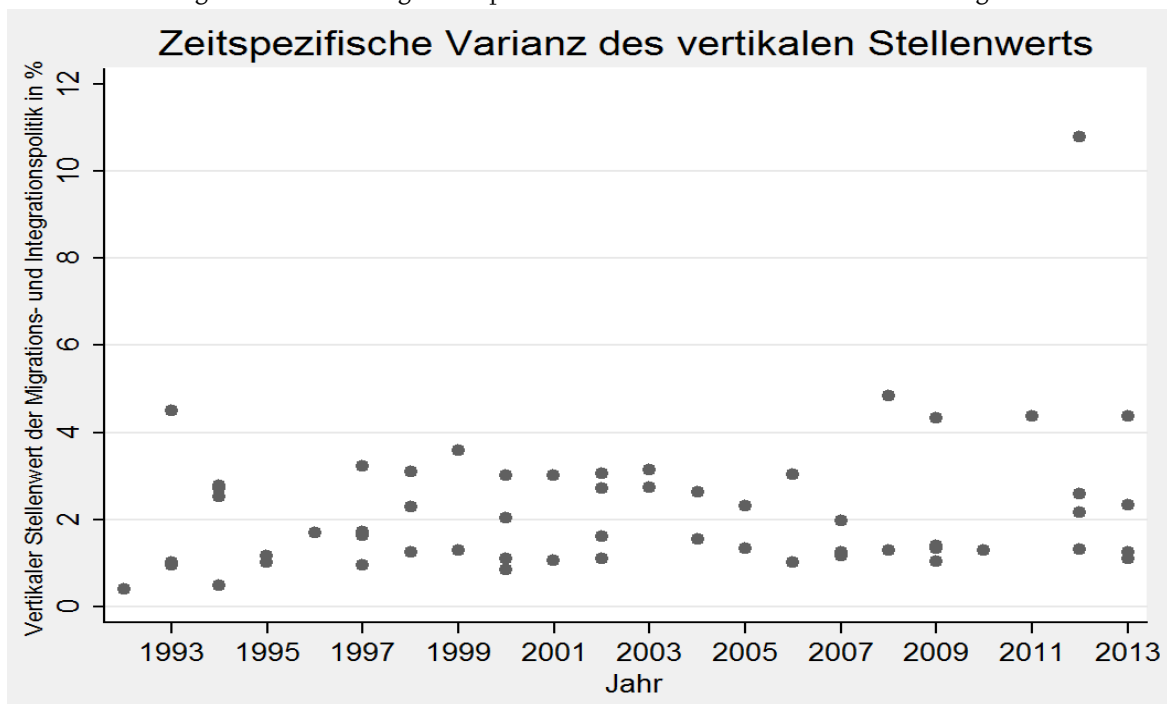
Jeder abgetragene Datenpunkt ist dem jeweiligen Datenblatt der Bundesland-Übersicht entnommen und umschreibt jeweils den vertikalen Stellenwert der konzentrierten Beobachtung für das Politikfeld ‚Migration und Integration‘ in einer Ministerialverwaltung zu einem Messzeitpunkt in einem Bundesland. Eigene Darstellung.

Abbildung 3.17: Graphik zur Darstellung der zeitspezifischen Varianz bei der Streuung migrations- und integrationspolitischer Aufgaben



Jeder abgetragene Datenpunkt ist dem jeweiligen Datenblatt der Bundesland-Übersicht entnommen und umschreibt den jeweiligen Merkmalswert der ‚Streuung‘ des Politikfelds ‚Migration und Integration‘ in einer Ministerialverwaltung zu einem Messzeitpunkt in einem Bundesland. Eigene Darstellung.

Abbildung 3.18: Graphik zur Darstellung der zeitspezifischen Varianz beim vertikalen Stellenwert der Migrations- und Integrationspolitik im Aufbau von Ministerialverwaltungen



Jeder abgetragene Datenpunkt ist dem jeweiligen Datenblatt der Bundesland-Übersicht entnommen und umschreibt den jeweiligen vertikalen Stellenwert des Politikfelds ‚Migration und Integration‘ in einer Ministerialverwaltung zu einem Messzeitpunkt in einem Bundesland. Eigene Darstellung.

Mit Blick auf die horizontale Verortung von Migrations- und Integrationspolitik stellten schon Michna (2008) für die erste Hälfte des Untersuchungszeitraums und Schamburek (2015) bestimmte Muster fest. Beliebte Ansiedlungsorte für konzentrierte Aufgabenbündel sind die Innen- und die Sozialministerien. Im letzten Drittel des Untersuchungszeitraums zeichnet sich dabei ein Trend ab, der weg von den Innenressorts und hin zu Ministerien des sozialen und gesellschaftlichen Bereichs deutet. Ein beliebter Ort zur Ansiedlung mittlerer und kleinerer Bündel ist das Bildungsministerium. Dort finden sich mithin Beobachtungen in Referatsstärke. Der oft betonte Querschnittscharakter des Politikfelds sorgt dafür, dass auch andere Häuser wie das Justiz-, das Arbeits- oder das Wirtschaftsministerium kleinere Bündel beherbergen. Je nach Kombination von Politikfeldern im Zuge des Ressortzuschnitts kann man bis auf die Ministerien im Bereich von Umwelt- und Landwirtschaftspolitik überall verstreut Aufgaben vorfinden. Auch im Beauftragtenwesen (vgl. Abbildungen 3.19-1 und 3.19-2) zeigen sich sowohl verschiedenste Varianten als auch grobe Muster aufbauorganisatorischer Arrangements migrations- und integrationspolitischer Aufgaben. Besonders der Einführungszeitpunkt von Beauftragtenstellen variiert stark. Während man in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz schon weit vor Beginn des Untersuchungszeitraums eine Ausländerbeauftragte installierte, folgten Sachsen – wenn auch mit Anbindung an die Legislative –, Baden-Württemberg und Hessen erst später. Gegen Ende des vergangenen Jahrzehnts schien das Konzept des Beauftragten in den Hintergrund zu rücken. Neuen Schwung erhielt es aber mit der Berufung neuer Beauftragter in Bayern 2011 und Niedersachsen 2013.

Abbildung 3.19-1: Abbild des Beauftragtenwesens im Politikfeld ‚Migrations- und Integrationspolitik‘ in den Aufbauorganisationen des Betrachtungsgegenstands Teil I

Abbild des Beauftragtenwesens im Politikfeld ‚Migrations- und Integrationspolitik‘ in den Aufbauorganisationen des Betrachtungsgegenstands Teil I					
BL	Zeitraum	Bezeichnung	Struktur- typ	Ressort	Teilbereich
ni	1993*-1994	Ausländerbeauftragte beim Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten	L	Bund und Europa	Ausländer
	1994-1997	Ausländerbeauftragte und Ausländerbeauftragte in der Zentral-Abteilung	St	Soziales	Ausländer
	1998-2002	Ausländerbeauftragte der Landesregierung	L	Frauen, Arbeit und Soziales	Ausländer
	2003-2007	Ausländerbeauftragte der Landesregierung	L	Innen und Sport	Ausländer
	2007-2010	Integrationsbeauftragte der Landesregierung	L	Innen, Sport und Integration	Integration
	2010-2011	Integrationsbeauftragte der Landesregierung	L	Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit u. Integration	Integration
	2006-2007	Landesbeauftragter für Heimatvertriebene und Spätaussiedler	St/So	Innen und Sport	Spätaussiedler
	2008-2010	Landesbeauftragter für Heimatvertriebene und Spätaussiedler in der Abt. 5 (später 4, 1)	L	Innen, Sport und Integration	Spätaussiedler
	2010-2013	Landesbeauftragter für Heimatvertriebene und Spätaussiedler in der Abt. 1	L	Innen und Sport	Spätaussiedler
	2013*	Landesbeauftragte für Migration und Teilhabe	So	Staatskanzlei	Integration, Spätaussssiedler
bw	1996-2006	Ausländerbeauftragter in Personalunion mit dem Justizminister	So	Justiz	Ausländer
	2006-2010	Integrationsbeauftragter in Personalunion mit dem Justizminister	So	Justiz	Integration
	1994*-2000	Landesbeauftragter für Vertr., Flüchtl., Aussiedler und Kriegsgeschädigte	So	Staatsministerium (Staatskanzlei)	Spätaussiedler, Asyl
	2001-2004	Landesbeauftragter für Vertriebene, Flüchtlinge und Aussiedler	So	Innen	Spätaussiedler, Asyl
	2004-2011	Landesbeauftragter für Vertr., Flüchtlinge und Aussiedler in Personalun. mit dem Innenm.	So	Innen	Spätaussiedler, Asyl

Eigene Darstellung.

Abbildung 3.19-2: Abbild des Beauftragtenwesens im Politikfeld ‚Migrations- und Integrationspolitik‘ in den Aufbauorganisationen des Betrachtungsgegenstands Teil II

Abbild des Beauftragtenwesens im Politikfeld ‚Migrations- und Integrationspolitik‘ in den Aufbauorganisationen des Betrachtungsgegenstands Teil II					
BL	Zeitraum	Bezeichnung	Struktur-typ	Ressort	Teilbereich
by	2006-2011	Migrationsverantwortlicher im Stab des Innenministeriums	St	Innen	Migration
	2010-2013*	Integrationsbeauftragter der Staatsregierung im Sozialministerium	So	Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen	Integration
he	1994*- 1995	Büro für Einwanderer und Flüchtlinge beim Staatssekretär**	St	Jugend, Familie und Gesundheit	Migration, Asyl
	1995-1998	Büro für Einwanderer, Flüchtlinge und ausl. Arbeitnehmer beim Staatssekretär**	St	Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit	Migration, Asyl, Integration
	1999	Büro für Einwanderer, Flüchtlinge und ausl. Arbeitnehmer beim Staatssekretär**	L	Soziales	Migration, Asyl, Integration
	1999-2009	Landesbeauftragter für Heimatvertriebene und Spätaussiedler	So	Soziales	Spätaussiedler
	2009-2010	Landesbeauftragte für Heimatvertriebene und Spätaussiedler	So	Arbeit, Familie und Gesundheit	Spätaussiedler
	2010-2013*	Landesbeauftragte für Heimatvertriebene und Spätaussiedler	So	Soziales	Spätaussiedler
	2003-2009	Landesausländerbeauftragter im Sozialministerium	L	Soziales	Ausländer
	2009-2013*	Landesausländerbeauftragter im Ministerium für Justiz, Integration und Europa	L	Justiz, Integration und Europa	Ausländer
rp	1992*-2006	Landesbeauftragte für Ausländerfragen	St/So	Staatskanzlei	Ausländer
	2006-2011	Beauftragte der Landesregierung für Migration und Integration	St/So	Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen	Migration, Integration, Asyl
	2011-2013*	Landesbeauftragter für Migration und Integration	St/So	Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen	Migration, Integration, Asyl
sn	2012-2013*	Beauftragter für Vertriebene und Aussiedler	L	Staatskanzlei	Spätaussiedler
Legende					
St/So		Stabs- oder sonderorganisiert	L	linienorganisiert	
*		Erhebungsbeginn /-ende	**	in enger Definition keine Beauftragtenstelle	

Eigene Darstellung.

Niedersachsen und Baden-Württemberg unterhielten lange Jahre einen gesonderten Aussiedlerbeauftragten, schafften diesen aber gegen Ende des Untersuchungszeitraums ab. In Niedersachsen fällt die Zuständigkeit nunmehr in das Portfolio der 2013 neugeschaffenen Beauftragten für Migration. Hessen ist das einzige der betrachteten Bundesländer, welches bis heute einen eigenen Beauftragtenposten für diesen Bereich aufweist. In Bayern sind die entsprechenden Aufgaben zusammen mit Angelegenheiten der deutschen Heimatvertriebenen und Flüchtlinge stark in die Linie des Sozialministeriums eingebettet. Hier verzichtete man auf einen Beauftragten für Aussiedler. Dies war in Sachsen über viele Jahre ebenfalls der Fall. Seit 2012 ist aber auch dort ein Beauftragter tätig – jedoch tritt dieser in der breiten Öffentlichkeit kaum in Erscheinung.

In der Gesamtbetrachtung zeigen sich Bayern und Sachsen sehr veränderungsarm. Die Bayern blieben ihrer Aufteilung zwischen größerem Bündel im Sozialressort und kleinerem Ausländer- und Asylrechtsbündel im Innenressort weitgehend treu. Die einzig merkliche Neuerung war die Einführung eines Beauftragten im Jahr 2011. Die Sachsen verschoben den Bereich ‚Eingliederung‘ nach der Jahrtausendwende vom Innenressort ins Sozialministerium. Weitere Reorganisationsmaßnahmen spielten sich lediglich in den Tiefen der Struktur ab. Auch die Baden-Württemberger hielten an ihrer Aufteilung zwischen linienorganisiertem Aufgabenbündel im Innenressort und stabsorganisiertem Beauftragten im Justizressort bis zum radikalen Umbruch 2011 fest. Ähnliches beobachtet man in Rheinland-Pfalz. Auch dort ereignete sich nach einer ersten Aufwertung des Felds im Jahr 2006 der radikale Paradigmenwechsel im Jahr 2011. Sowohl die horizontale als auch die vertikale Verortung änderte sich hier im Zuge einer Konzentration der zwei größten Aufgabenbündel im neuen Integrationsministerium. In Hessen baute man überwiegend auf das Sozialministerium als Hort des konzentrierten Aufgabenbündels. Auffallend ist hier die horizontale und vertikale Verschiebung im Zusammenhang mit dem Wechsel ins Justiz- und Europaministerium im Jahr 2009. Die größte Varianz weist Niedersachsen auf. Hier wechselte sowohl die horizontale und vertikale Ansiedlung linienorganisierter Aufgaben als auch die Verortung der Beauftragten in kurzen, unregelmäßigen Abständen über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg.

Dieses Zusammenspiel aus starker Varianz und groben Mustern im Spektrum des Betrachtungsgegenstands bildet eine ideale Voraussetzung für den nächsten Schritt. Mit diesem Schritt begibt man sich nämlich auf die Suche nach theoriebasierten Erklärungen dafür, wie die beobachteten organisatorischen Arrangements zustande kamen.

Kapitel 4: Theoretisches Argument und Hypothesen

Die deskriptive Aufarbeitung des Datenmaterials zum Betrachtungsgegenstand hat die reichhaltige Varianz der Ansiedlung migrations- und integrationspolitischer Aufgaben in der Aufbaustruktur deutscher Landesministerialverwaltungen herausgearbeitet. Damit wurde die deskriptive der beiden Forschungsfragen abgehandelt. Darauf aufbauend beschäftigt sich die zweite Frage dieser Untersuchung mit den Ursachen für jene reichhaltige Varianz: Warum kommt es zu den vorgefundenen Ausprägungen? In einem deduktiven Verfahren soll dieser Forschungsfrage nun nachgegangen werden.

4.1 Gang der Argumentation

In diesem Unterkapitel soll zunächst der Argumentationsgang dargelegt werden, um dem Leser einen groben Überblick über den theoretischen Teil zu geben. Das Argument wird in den darauffolgenden Unterkapiteln Schritt für Schritt näher dargelegt. Am Ende soll ein überschaubares Bündel von Hypothesen bereitgestellt werden, entlang derer Entstehungsursachen komplexer Aufbauorganisationen getestet werden können. Die erste Aufgabe besteht darin, einen geeigneten Forschungsansatz zu wählen. Dazu erfolgt zunächst eine Aufarbeitung des Forschungsstands (4.2.1). Das zu entwickelnde Argument wird daraufhin vorab auf der Landkarte theoretischer Konzepte grob eingeordnet (4.2.2). Im Zuge dessen stellt sich heraus, dass sich Ansätze grundverschiedener Denkschulen zur Aufklärung bestimmter Aspekte des Explanandums eignen. Ein besonders hoher Erkenntnisgewinn wird bei akteursbasierten Ansätzen vermutet, sodass diese ins Zentrum des Erklärungsansatzes gerückt werden (4.2.3). Diese Ausführungen bilden das zweite (4.2) von insgesamt fünf Unterkapiteln zum theoretischen Argument. Anschließend wird die Grundlage dafür geschaffen, Erwartungen über das Handeln von Akteuren bilden zu können (4.3). Akteurshandeln drückt sich in dieser Untersuchung in Organisationspolitik aus. Organisationspolitik tritt in Form von Entscheidungen der Akteure über die aufbauorganisatorische Ansiedlung von Aufgaben in der Struktur von Ministerialverwaltungen auf. In diesem Zusammenhang ist eine tiefgehende Befassung mit der Rationalität des Handelns und der Rolle von handlungsbeschränkenden Umweltbedingungen (4.3.1) unumgänglich. Der Hauptgrund dafür ist einem Versäumnis der Politikwissenschaft bei der theoretischen Aufarbeitung des sogenannten Salienz-Ansatzes geschuldet. Dieser Ansatz unterstellt, dass Akteure oder Systeme bestimmte Themen und Gegenstände verschieden stark in den Fokus nehmen. Die vorliegende Arbeit bedient sich dieses Grundgedankens. Sicherlich hätte der theoretische Teil schlanker gehalten werden können, wenn das Salienz-Konzept ohne wesentliche Abstriche hätte übernommen werden können. Das Konzept hat jedoch im Laufe der Jahre aufgrund verschiedener Mutationen an Präzision verloren.

Seit nämlich Robertson dieses Thema in einem Beitrag von 1976 auf das politikwissenschaftliche Tableau gehoben hat, ist es stark strapaziert worden. Vielfach wurde es auf empirische Projekte angewandt, ohne dass die Forscher dabei die theoretischen Implikationen einer Übertragung des Konzepts auf neue Forschungsbereiche gewissenhaft geprüft hätten. Bis zum heutigen Tag haben es Teile der Politikwissenschaft an vielen Stellen versäumt, eine ausreichende Mikrofundierung zur Erfassung dieses wichtigen empirischen Phänomens zu schaffen. Zwar wird dies in einigen Teildisziplinen, wie etwa der Wahlsoziologie, gesehen (Arzheimer und Schmitt 2005: 282); unbekümmert agiert man in der Parteienforschung. Symptomatisch wäre beispielsweise ein abstrakter Bezug auf Robertson (1976), gefolgt von einem Konzept, welches sich davon über die Zeit weit entfernt hat. Zu dieser Verundeutlichung und Mutation trug maßgeblich die Fortentwicklung und Anwendung von Salienz-Messkonzepten bei. Insbesondere scheint man in neueren Beiträgen (z.B. Kim und Fording 2002, Lowe et al. 2011) bisweilen wenig bedacht Salienz mit Positionen⁷⁴ zu vermengen.

Um sich u.a. von dieser Vermengung abzugrenzen, wird im Rahmen dieser Arbeit der neue Begriff der ‚Aufmerksamkeit‘ eingeführt. Dadurch wird sichergestellt, dass das hergeleitete Konzept nicht gegen diffuse und untereinander konkurrierende Vorstellungen von Salienz aus unterschiedlichen Denkrichtungen antreten muss. Der neue Begriff umschreibt, welche Beachtung ein Akteur einem bestimmten Thema oder einem bestimmten Gegenstand schenkt. Aufmerksamkeit ist dabei nicht gegeben, sondern entsteht durch Entscheidungshandeln. Obwohl die einzelnen Zwischenschritte dieses Argumentationsbausteins nicht getestet werden können, profitiert die vorliegende Arbeit von der geleisteten Herleitung von ‚Aufmerksamkeit‘.

Vom Ausmaß der Aufmerksamkeit eines Akteurs hängt insbesondere ab, wie viel Ressourcen er zur Umsetzung des Handlungsziels bereit ist einzusetzen. Ist die Aufmerksamkeit nämlich gering, wird der Akteur möglichst ressourcensparend vorgehen. Um beispielsweise Ressourcen zur Informationssammlung und -verarbeitung zu sparen, greift der Akteur auf Normbefolgung, auf die Beibehaltung der bis dato geltenden Auswahlentscheidungen oder auf Delegation von Entscheidungsbefugnissen zurück. Es stellt sich heraus, dass es sich bei einer Vielzahl von Auswahlhandlungen um Delegationsentscheidungen handelt. Es gilt also herzuleiten⁷⁵, in welchen Situationen delegiert wird und wann sich der Akteur Handeln im Sinne des Treffens einer Entscheidung selbst vorbehält. Im Ergebnis kommt es in Bezug auf den Entscheidungsgegenstand auf die Konfiguration des Grads an Aufmerksamkeit und auf die verfolgte Zielrichtung der Akteure an.

⁷⁴ Auch hier beklagt Laver (2006: 179) die mangelnde theoretische Fundierung in räumlichen Modellen. Es sei ein gemeinsamer und einheitlicher „Mythos“ entstanden.

⁷⁵ Ein genauerer Blick auf den Literaturbestand verrät, dass auch im Bereich ‚Delegation‘ an einigen Stellen eine überzeugende Herleitung des Konzepts bisher noch aussteht (vgl. Thatcher und Sweet 2002: 3).

Wichtig ist dabei, dass komplexe Organisationsstrukturen nicht mit singulären oder isoliert betrachteten Delegationsbeziehungen erklärt werden können. Unterkapitel (4.4) beschäftigt sich deshalb mit dem institutionellen Geflecht, in welchem diese Delegationsbeziehungen eingebettet sind. Da es sich bei der Ansiedlung von Aufgaben im Ministerialaufbau um einen sehr komplexen Entscheidungsgegenstand handelt, entsteht ein Gefüge aus zahlreichen Delegationsbeziehungen, die miteinander verkettet sind. Aus der Ketteneigenschaft der Anordnung ergeben sich drei zentrale Wirkungen (4.4.3): *Erstens* wirkt sie auf den Entscheidungsspielraum der Akteure. Je weiter hinten diese sich in der Delegationskette befinden, desto geringer ist ihr Entscheidungsspielraum. *Zweitens* entsteht ein Netz von Delegationsbeziehungen, die eine komplexere Situation für die beteiligten Akteure schaffen. In der Delegationskette können Akteure sowohl Delegierende als auch Empfänger delegierter Inhalte sein. *Drittens* vermag diese komplexere Entscheidungsstruktur eine Kettenreaktion zu verursachen, welche zum Scheitern von Teilen oder der gesamten Delegationskette führen kann. Damit die Akteure in der Ministerialverwaltung Teil der Delegationskette bleiben können, sind sie nämlich darauf angewiesen, dass ihr jeweiliger Prinzipal in Verantwortung bleibt.

Der vorletzte Abschnitt beschäftigt sich mit dem Punkt in der Kette, an dem die Akteure nicht delegieren, sondern selbst entscheiden und organisationspolitische Ziele festlegen. Die Diskussion verschiebt sich also von der Frage, ‚wer‘ organisationspolitische Entscheidungen trifft auf die Frage ‚wie‘ diese Entscheidungen ausfallen werden. In Abschnitt 4.4.4 werden also Erwartungen dazu formuliert, welche Ziele von den Akteuren festgelegt werden. Diese Erwartungen speisen sich im Wesentlichen aus den Erkenntnissen in Kapitel 2.

Am Schluss dieses Unterkapitels steht ein Modell (4.4.5), das Aussagen darüber trifft, in welcher Delegationssituation wer welche Entscheidungen zum aufbauorganisatorischen Arrangement trifft.

Die Delegationskette besteht aus fünf Akteurstypen (I-V), die durch sequenziell hintereinandergeschaltete Delegationsbeziehungen miteinander verbunden sind: die Regierungsparteien (I), das Koalitionsaushandlungsgremium (II), der Ministerpräsident und bedingt auch dessen Stellvertreter (III), die Minister und weitere Exekutivpolitiker (IV), sowie die Gruppe der Spitzenbeamten (V). Die vier Sequenzen werden im vorletzten Unterkapitel (4.5) besprochen. Sie weisen spezifische Charakteristika auf. Es liegen dabei pro Sequenz sowohl verschiedene institutionelle Randbedingungen als auch kettengliederspezifische Rollen von Akteuren vor. Jene Rollen weisen den jeweiligen Akteurstypen bestimmte gemeinsame Ziele zu. Es schließt sich eine kurze Zusammenfassung (4.6) an.

4.2 Grundkonzeption

Die Suche nach einem Bezugsrahmen, auf dem das Argument aufgebaut werden kann, richtet sich danach, wo sich der größte Erkenntnisgewinn erhoffen lässt. Das Feld der Erklärungsansätze zum Zustandekommen aufbauorganisatorischer Arrangements ist breit. In diesem Unterkapitel werden zunächst die brauchbaren Ansätze und Forschungsbeiträge herausgefiltert. Es verbleibt eine immer noch ansehnliche Zahl an möglichen Ansätzen, auf denen ein gutes theoretisches Argument gründen könnte, übrig. Der darauffolgende Textabschnitt engt die Fülle der verbleibenden Ansatzpunkte Schritt für Schritt in der Weise ein, sodass am Ende ein Bezugsrahmen steht. Dieser Bezugsrahmen gründet auf einer akteursbasierten Rational-Choice-Konzeption.

4.2.1 Forschungsstand

Die Organisationsforschung im Allgemeinen und die Verwaltungs- und Politikwissenschaft im Besonderen bieten einen breiten und tiefen Fundus an Erklärungen für organisatorischen Wandel im Bereich der Regierung. So war ein deduktives Design angeraten, welches sich aus dem Literaturbestand informiert – wenngleich sich später herausstellte, dass nebenher zahlreiche interessante, induktiv gewonnene Erkenntnisse produziert werden konnten. Im Wesentlichen lässt sich dieser Literaturbestand entlang dreier Unterscheidungen strukturieren: *erstens* zwischen erklärungsbetonten und normativ-empfehlungsbetonten Ansätzen, *zweitens* zwischen system- und akteursbasierten Ansätzen und *drittens* zwischen funktionalen sowie verhaltens- und handlungstheoretischen Ansätzen. Dabei weisen alle Ansätze institutionentheoretische Elemente auf. Nur wenige, aber dennoch dringend erwähnenswerte Beiträge gibt es in jüngster Zeit auch aus der konstruktivistischen und diskurstheoretischen Perspektive heraus.

Angefangen bei der ersten Unterscheidung sind empfehlungsbetonte Ansätze insbesondere in der Phase der ‚Planungsdebatte‘ in den 1970er Jahre (Jann, Döhler et al. 2005: 4f) dominierend. Meist waren die Forscher direkt und ex-ante in die Veränderungsprozessforschung und -implementation eingebunden (insb. Mayntz-Trier und Scharpf et al. 1972, aber auch z.B. Derlien 1988, Wagener 1979, Hegelau und Scharpf 1975, Kohler und Teufel 1985) und/oder standen den Verantwortlichen in bestimmten Phasen organisationspolitisch nahe (z.B. Scharpf 1974). Oft in Form von Gutachten im Auftrag der veränderungswilligen oder -koordinierenden Behörde existiert eine größere Sammlung an Schriften mit dem Auftrag, aus politisch nicht immer ungefärbter Perspektive Wirkungen organisationspolitischer Steuerungsversuche abzuschätzen. Dies geschah in den meisten Fällen nicht mittels theorietestenden Vorgehensweisen, sondern entlang des fragmentarisch vorliegenden Wissens über wenige Einzelfälle oder direkt aus dem Literaturbestand der Organisationswissenschaft.

Im überwiegenden Fall kamen diese Forscher aus einer systemtheoretischen und funktionalistischen bis hin zur speziell kybernetischen Denkschule. Dies war bis in die späten 1980er Jahre nicht ungewöhnlich. Losgelöst vom handlungsempfehlenden Kontext finden sich zahlreiche Ansätze, die mit funktionalistischem Instrumentarium arbeiteten. Nichtsdestotrotz verhallte der Aufruf Heinrich Siedentopfs (1975/1976) im Rahmen seiner Antrittsvorlesung an der Verwaltungshochschule Speyer, aus der Perspektive des systemtheoretisch informierten Funktionalismus in Zukunft bei der Erforschung des Gegenstands noch tiefer zu graben. Mit Bezug auf Herbert Simon konstatiert er, dass das ‚Lehnstuhl-Philosophieren‘ über die Verwaltung soweit gelangt sei, wie es das in diese Richtung nutzbringend sein könne. Was jetzt benötigt würde, sei vermehrt empirische Forschung und experimentelle Arbeit (Siedentopf 1976: 13).

In der Folgezeit wichen systembasierte Ansätze (z.B. Garlichs und Müller 1977) Stück für Stück Betrachtungsperspektiven, die bei ihren Ausführungen über die Funktionalität organisatorischer Arrangements die Rolle von Akteuren stärker in den Fokus rückten. Hier können Hans-Ulrich Derlien (1996) und Volker Busse (u.a. 1999, 2003 und 2006) als gute Beispiele für Autoren gesehen werden, die an der Nahtstelle funktionaler und politischer Faktoren arbeiteten. Während Derlien zwischen systemisch-funktionalen Faktoren wie der Gewachsenheit der Struktur oder der Kontrollspanne von Ministerien *einerseits* und akteursbasiert politischen Faktoren wie dem politischen Gewicht einzelner Minister oder dem Ergebnis von Koalitionsaushandlungen *andererseits* analytisch unterschied, verknüpfte Busse meist die individuelle oder gruppenspezifische Komponente mit funktional erforderlichen Erwägungen. Auch der letzte Entwicklungsschritt im Literaturbestand ist phasenbezogen charakteristisch: Die konstruktivistische und diskurstheoretische Perspektive hielt mit einem Beitrag von Andreas Blätte (2010) Einzug in die Diskussion. Er führte Veränderungen im Aufbau der Landesministerialverwaltung von Nordrhein-Westfalen auf einen Diskurswandel in der Migrations- und Integrationspolitik zurück, ohne dabei den Einfluss von Einzelakteuren außer Acht zu lassen.

Damit war mit Blick auf die deutschsprachige Literatur zum speziellen Forschungsgegenstand eine Entwicklung vollzogen worden, deren Verlauf *erstens* von nahezu fließenden Übergängen sowie verschiedenen Kombinationen und Mutationen gekennzeichnet war und *zweitens* die Schwerpunktverlagerungen in der breiten deutschen und internationalen Insitutionen- und *Organizational-Change*-Literatur im Wesentlichen abbildete. Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht zielführend die Vielfalt des aufgearbeiteten Literaturbestands in der weiteren Umgebung des Forschungsfelds an dieser Stelle wiederzugeben, zumal hier bereits ausgiebige und informative Überblicksbeiträge existieren (z.B. Jann, Döhler et al. 2005, Derlien 2000). Die neuesten und vielversprechenden Projekte von Ulrich Sieberer und Julia Fleischer deuten darauf hin, dass akteurbasierte und handlungstheoretisch begründete Rational-Choice-Ansätze wieder verstärkt Eingang in die Diskussion finden werden.

4.2.2 Verortung des theoretischen Arguments im Literaturbestand

Aus der Analyse des aktuellen Forschungsstands ist insbesondere die Erkenntnis gereift, dass sich insbesondere akteursbasierte Ansätze zur Konzipierung des theoretischen Arguments eignen. Hierzu kommen wiederum verschiedene Perspektiven oder deren Kombinationen infrage – und zwar insbesondere von konstruktivistischen über verhaltens- und handlungsbasierte bis hin zu funktionalen Ideen.

Im Rahmen zweier Vorstudien wurde die Eignung jener Ansätze zur Erklärung der Ausprägungen des Betrachtungsgegenstands eingehend geprüft. Dabei konnte keiner Spielart des aktuelleren Literaturbestands ihre Existenzberechtigung abgestritten werden. Alle können partiell zur Erklärung des Gesamtphänomens herangezogen werden. Die Eignung der konstruktivistisch informierten Denkschule ist nach Blättes Beitrag (2010) in Bezug auf den bundeslandspezifischen Diskurs kaum bestreitbar. Auch in einer weniger elaborierten und grob gehaltenen Vorstudie mit explorativem Charakter (Schamburek 2014) konnten starke Hinweise auf den Einfluss des bundeslandübergreifenden Diskurses gefunden werden.

Diskurse spielen also eine Rolle. Die weitgespannte Varianz auf zahlreichen Merkmalen des Forschungsgegenstands lässt sich insbesondere über Bundesländer hinweg nicht mit dem bundeslandübergreifenden Diskurs aufklären. Auch erscheint Blättes Ansatz ungeeignet zur theorietestenden Anwendung. Sobald nämlich diskurstheoretische Erklärungsansätze empirisch umgesetzt werden, zieht man regelmäßig beobachtbare Implikationen heran, welche sehr dicht am zu erklärenden Phänomen liegen. Ohne diese fruchtbare Perspektive vom Tisch zu wischen, erscheinen andere Theoriebausteine für die Herleitung falsifizierbarer Hypothesen zunächst attraktiver.

In einer weiteren Vorstudie zur vorliegenden Arbeit (Schamburek 2015) wurde entsprechend detailreich an einer Eignungsprüfung für alternative Ansätze gearbeitet. Dort wurde geprüft, inwieweit Verhalten von Akteuren systematisch zur Erhellung der aufbauorganisatorischen Varianz beitragen kann. Zwei wichtige Ergebnisse dieser Studie (ebd.: 253-258) waren dabei maßgeblich für die Entscheidung, wie das theoretische Argument aussehen soll. *Erstens* zeichnete sich empirisch ein Muster ab, das sich auf das Verhalten von Akteuren zurückführen ließ. *Zweitens* gab es starke Hinweise darauf, dass Akteure verschiedene organisatorische Arrangements als funktional zielführend betrachten. In besagter Vorstudie wurde darauf verzichtet, die Genese jener Akteursziele zu ergründen und zunächst auch darauf, den Akteuren entweder allgemein Verhalten oder speziell Handeln zu unterstellen.

4.2.3 Akteursbasierter Theorieansatz

Vermutet man hinter organisatorischer Ausgestaltung also Akteure, so kommt es darauf an, wann und wie sich diese verhalten. Eine Verhaltenstheorie ist daher für die theoretische Konzeption zentral. Zu Beginn dieses Theoriekapitels steht deshalb die mit Sorgfalt zu treffende Entscheidung, welcher akteursbasierten Spielart der Vorzug gegeben werden soll. Dabei stehen zwei prominente Konzepte im Raum: Rational-Choice-basierte – im Folgenden RC – und sozialisationsbasierte Ansätze. Vieles spricht dafür, das

Konzept der rationalen Kosten-Nutzenabwägung heranzuziehen (im Zusammenhang prominent hier: Downs 1957, Williamson 1985 und 1991 und Niskanen 1971) und sich zu Ungunsten sozialisationstheoretischer Ansätze zu entscheiden. Die erste Stütze dieser Entscheidung liefert Streeck (2009 und 2011). Man könne nämlich auch aus sozialisationstheoretischer Perspektive argumentieren, dass sich Handeln, welches auf RC beruht, mit dem Kapitalismus als sozialisiertes Verhaltenskonzept auf den politischen Raum ausgedehnt und sich dort durchgesetzt hätte. Das RC-Konzept ließe sich also bei Bedarf auch als Spielart der Sozialisationstheorie sehen.

Ein anderer wichtiger Aspekt ist, dass es sich bei der Festlegung von institutionellen Arrangements im Bereich der Regierung nicht um alltägliches und gewöhnliches Verhalten von Akteuren handelt. Bewusstes Abwägen sollte deshalb zumindest eine Rolle spielen.

Ein weiteres Argument für die Anwendung eines RC-Ansatzes zielt auf seine Eignung als testtheoretisches Instrument (zur Diskussion vgl. Zintl 2001): Die bedeutende Stärke des Ansatzes liegt in der Einfachheit seiner Annahmen. Aus sparsamen Annahmen lassen sich leichter hypothetische Erwartungen deduzieren. Dabei steht weniger die abbildungstreue Beschreibung von Einzelfällen als die Identifizierung von grundlegenden Mechanismen im Vordergrund.

Umgekehrt gibt es jedoch viele Hinweise auf aufbauorganisatorische Beständigkeit oder Veränderung, die sich nicht direkt aus einem engen Verständnis von RC ableiten lassen. Nicht umsonst sind in der Organisationstheorie verhaltenstheoretische Ansätze außerhalb der RC sehr populär (Überblick bei Kieser und Walgenbach 2007: 32-70). Die Standard-Prozedur zeitgenössischer Forscher besteht infolgedessen darin, RC-Annahmen für den konkreten Bedarf eines Forschungsdesigns dahingehend aufzuweichen. Die Konsistenz einer adäquaten Theorie gebietet es aber, eben nicht unsystematisch an verschiedenen Stellen ohne mikrofundierte Argumentation abzuweichen. Als Kernelemente für das Zustandekommen bestimmter organisatorischer Arrangements werde ich eben gerade diese oftmals ‚aufgeweichten‘ Stellen – nämlich Delegationsverhalten, Salienz und gewohnheitsmäßiges Handeln von Akteuren – identifizieren. An verschiedenen Stellen fehlt es hier an einer sauberen theoretischen Deduktion von Verhaltenserwartungen, wie beispielsweise Arzheimer und Schmitt (2005: 282) mit Blick auf das Salienz-Konzept und Thatcher und Sweet (2002: 3, vgl. auch Braun und Gilardi 2006: 3) für den Prinzipal-Agenten-Ansatz feststellen. Bevor man sich deshalb mit konkretem Verhalten von Akteuren beim Organisieren der Ministerialverwaltung beschäftigen kann, ist eine Neukonzeption von Akteursverhalten erforderlich. Der theoretische Rahmen der Rationalität wird dabei nicht verlassen. Wohl aber wird auf Basis von RC argumentiert, warum und wann es zu habituellem Handeln ohne vorherige bewusste Kosten-Nutzen-Kalkulation kommt. Bisherige Konzepte sind hier nicht zufriedenstellend anwendbar für das zu bearbeitende Puzzle.

4.3 Verhalten von Akteuren

Im vorangegangenen Abschnitt wurde begründet, warum die Wahl des theoretischen Konzepts auf Rational Choice gefallen ist. Das Ansinnen des folgenden Abschnitts ist nun, auf dieser Basis Erwartungen über das Handeln von Akteuren herauszuarbeiten. Das Handeln der Akteure drückt sich in Form von Entscheidungshandeln über Arrangements von Aufbauorganisationen aus. Jede organisationspolitische Entscheidung, die ein Akteur trifft, basiert auf einer Auswahl aus mindestens zwei Entscheidungsmöglichkeiten.

Schon sehr früh stößt man hier auf einige theoretische Herausforderungen. Beispielsweise muss geklärt werden, wie situative Randbedingungen – etwa Zeit, Informationsstand oder institutioneller Rahmen – auf Entscheidungen von Akteuren wirken. In diesem Zusammenhang stechen Simon mit dem Konzept des ‚satisficing‘ und Williamson mit dem Transaktionskostenansatz unter zahlreichen Forschern besonders hervor. Auf den ‚Schultern jener Giganten‘ stehend, wird jedoch entgegen der dort dargelegten Konzepte im Folgenden gezeigt, dass *erstens* das Verlassen des RC-Konzeptrahmens einer theoretisch stringenten Argumentation nicht zuträglich ist und *zweitens* es nicht ausreicht, Handlungserwartungen auf Grundlage von Informationen zur isoliert betrachteten Einzelhandlung zu formulieren. Vielmehr ist nämlich von großer Bedeutung, wie viel Beachtung ein Akteur dem Handlungsgegenstand im Vergleich zu anderen Gegenständen beimisst. Die übliche Betrachtungsperspektive ändert sich dadurch von einer verengten gegenstandsspezifischen Sichtweise zu einer Vogel-Perspektive auf alle Gegenstände, die der Akteur mehr oder weniger stark im Blick hat.

Mit diesem Perspektivenwechsel grenzt sich das Argument von der üblichen Argumentationsweise klar ab. Dies hat zur Folge, dass Begriffe und Konzepte angepasst oder neu verknüpft werden müssen. Zwar existiert unter dem Dachbegriff ‚Salienz‘ ein Konglomerat an Beschreibungen jenes Phänomens; das Salienz-Konzept leidet jedoch aufgrund zahlreicher Mutationen über die Zeit an einem Präzisionsproblem. Unter dem Begriff der ‚Aufmerksamkeit‘ wird diesem Problem Abhilfe geschaffen. Dadurch wird der Salienz-Begriff (re-)spezifiziert: Ein Mindestmaß an ‚Aufmerksamkeit gegenüber dem Handlungsgegenstand‘ wird als notwendige Voraussetzung für Akteurshandeln identifiziert. Die Höhe der Aufmerksamkeit bestimmt das Ausmaß der Ressourceneinsatzbereitschaft in Bezug auf ein Handlungsziel. Bei niedriger Aufmerksamkeit wird der Akteur möglichst ressourcensparend vorgehen. Den Ressourcenaufwand für eine Auswahlentscheidung können Akteure insbesondere durch Normbefolgung, durch Beibehaltung der bis dato geltenden Auswahlentscheidungen oder durch Delegation von Entscheidungsbefugnissen gering halten. Es stellt sich heraus, dass sich Entscheidungshandlungen meist in Form von Delegation äußern. Das heißt: Der Akteur als Prinzipal beauftragt den Agenten, die Entscheidungshandlung in seinem Sinne vorzunehmen.

4.3.1 Rationales Handeln in einer beschränkenden Umwelt

Ausgangspunkt der theoretischen Konzeption ist die Definition von Handeln als spezielle Form von Verhalten: „Action is behavior that is rational ...” (Brandom 2001: 11 Z4). Im Folgenden sollen die Kernannahmen von RC gelten. Akteure handeln dabei auf Grundlage einer Präferenzordnung⁷⁶ rational.

Eine breite Diskussion der Literatur zu diesem engmaschig beforschten Feld ist an dieser Stelle wenig zielführend. Es erscheint sinnvoll, die näheren Ausführungen erst dort ansetzen zu lassen, wo die Grenzen gängiger RC-Annahmen überschritten werden. Oft passiert dieser Schritt, indem Annahmen an günstig erscheinenden Stellen aufgeweicht werden. Im Gegensatz zu solchen Strategien wird nachfolgend jedoch vielmehr ein systematisches Konzept von Beschränkung und Unsicherheit eingeführt. Nur so kann das erklärte Ziel sichergestellt werden, nicht einzelfallbezogen zu argumentieren, sondern Hypothesen mit Allgemeingültigkeitsanspruch zu formulieren.

Auf den Schultern von Giganten stehend berufe ich mich dabei auf zwei einflussreiche Vertreter des Felds. Es handelt sich hierbei um Herbert Simon als Repräsentant der ‚bounded rationality‘ und um Oliver Williamson als Vertreter des ‚Transaktionskostensatzes‘. *Einerseits* werden deren Erkenntnisse genutzt; *andererseits* dienen deren Konzepte dazu, sich an bestimmten Punkten von selbigen abzugrenzen, um dadurch den Innovationscharakter des theoretischen Arguments in Bezug auf Umweltbeschränkungen und Ressourcen herauszuheben.

In der Realität ist der Handelnde fortwährend mit einer ‚Umwelt‘ oder auch ‚Situation‘ konfrontiert⁷⁷. Auswahlhandlungen in einer Umwelt sind immer beschränkt. Eine Situation definiert die Gesamtheit der wahrgenommenen umweltverursachten Beschränkungen, welche auf einen Entscheidungsgegenstand rationalen Handelns gerichtet ist. Sowohl die Situation als auch deren Wahrnehmung wird von Art und Umfang bestimmter Ressourcen bestimmt. Eine Nutzenfunktion hilft dabei, in einer konkreten Auswahl-situation das Ziel und den benötigten Ressourcenaufwand gegeneinander abzuwägen. Die Literatur⁷⁸ nennt hier Information, Zeit, physische Mittel (wie Geld- und Sachmittel) und Institutionen als wesentliche Ressourcen.

Die Ressource ‚Information‘ soll zunächst als Ausgangspunkt nachfolgender Überlegung dienen. Ein Akteur benötigt neben dem Wissen über die Beschaffenheit der Gegenstände seiner Entscheidung (zur Präferenzbildung) Informationen in Bezug auf *ers-*

⁷⁶ Wie bei Diekmann und Voss (2004: 15) werden dabei ‚Ziele‘ begrifflich synonym für ‚Präferenzen‘ verwendet.

⁷⁷ Prominent diskutiert bei z.B. Mayntz und Scharpf (1995), Esser (1996) oder Simon (1981).

⁷⁸ Es werden die unterschiedlichsten Kategorien gebildet und die unterschiedlichsten Faktoren gesehen; Kunz z.B. (2004: 36f): „Hier können neben den erwähnten und in ökonomischen Analysen traditionell betrachteten Faktoren Zeit und Einkommen sehr verschiedene Sachverhalte von Bedeutung sein, zum Beispiel können persönliche Fähigkeiten, der verfügbare Wissensstand, aber auch internalisierte Normen oder soziale und institutionelle Faktoren, wie soziale Netzwerke, Macht- und Herrschaftsverhältnisse oder Gesetze, die Realisierung der Ziele beschränken oder erleichtern.“ Mit Blick auf die gering zu haltende Anzahl von erklärenden Faktoren ist ein sparsamer Umgang bei der Konstruktion einer Situation geboten. Ein *kitchen-sink*-Modell soll so vermieden werden.

tens die Konsequenzen seiner Handlung (Erwartungen) und *zweitens* das Handeln anderer Akteure und sonstige Beschränkungen aus der Umwelt (Umweltperzeption). Idealerweise besitzt der Akteur vollständige Information. In der Realität liegt diese im Regelfall nicht oder nicht im geeigneten Format vor (siehe insb. March und Olsen 1998: 950, Simon 1981: 104f, Schreyögg 1985: 59). Informationen müssen also zunächst gesammelt und verarbeitet werden. Damit ist Ressourceneinsatz verbunden. Aber auch bei unbegrenzten Ressourcen zur Informationssammlung können nicht alle Informationen eingeholt werden: Insbesondere das Verhalten anderer Akteure und zukünftige Ereignisse, die unabhängig vom eigenen Handeln sind, können meist nur abgeschätzt werden. Akteure handeln also unter Unsicherheit: "Uncertainty is a pervasive feature of political activity." (Budge 1994: 443). Die Annäherung an vollständige Information verursacht die Aufwendung zusätzlicher Ressourcen zur Informationssammlung und Informationsverarbeitung.

Wenn es um die Ressourcenfrage geht, stechen insbesondere zwei Autoren aus der Forschungsdiskussion heraus: Simon (insb. 1955 und 1956) mit dem Konzept des ‚*satisficing*‘ und Williamson (insb. 1985, 1991) mit dem Transaktionskostenansatz.

Simon verlässt in seinem Ansatz des ‚*Satisficing*‘ (als Wortneuschöpfung aus ‚*satisfying*‘ und ‚*sufficient*‘) die Sphäre der Rationalität und greift bei seiner Argumentation auf reflexartiges Reagieren auf Stimuli zurück: „Die Unterscheidung zwischen dem Stimulus-Reaktionsmuster des Verhaltens und dem Zögern-Entscheidungsmuster bietet einen Schlüssel zu den jeweiligen Rollen von Nichtrationalem und Rationalem im vollständigen Verhaltensmuster.“ (1981: 123). Diesen Schritt macht er nicht zuletzt, um das Informationsproblem fassen zu können. Mit dem REMM-Modell (Resourceful, Evaluating, Maximizing Man⁷⁹) beschreibe Simon den lernfähigen, abwägenden und nur mit eingeschränkten Fähigkeiten ausgestatteten Akteur, heißt es im RC-Lehrbuch von Kunz (2004: 11). Diesem Akteur fehlt vor allen Dingen eines: vollständige Information. „Die meisten menschlichen Entscheidungsprozesse – individueller oder organisatorischer Natur – befassen sich mit dem Auffinden und der Auswahl befriedigender Alternativen; nur in Ausnahmefällen befassen sie sich mit dem Auffinden und der Auswahl optimaler Alternativen“ (March und Simon 1976: 132). Auch Diekmann und Voss (2004: 14) betonen – wenn sie von „möglichst guter“ Zielerreichung sprechen –, dass dies eben nicht Maximierung oder Optimierung heiße. Ich werde im Kontrast zu Simon im Nachgang argumentieren, dass es sich vermeiden lässt, den Akteuren in bestimmten Fällen Nichtrationalität zu unterstellen (diskutiert bei u.a. Morris und Ripstein 2001, Brandom 2001, Davidson 2004, Jollimore 2005, Kahnemann 2011 u.v.m.); und zwar gerade weil diese ohne Abwägungsprozess Normen befolgen. Damit kann ein Beitrag zur theoretischen Diskussion geleistet werden, der eben nicht wie so oft zur Ausdehnung, sondern zur Reduktion der Komplexität des Ansatzes beiträgt.

⁷⁹ Lindenberg (1985: 100) spricht in Bezug auf Meckling 1976 vom RREEMM-Modell incl. der Merkmale ‚*restricted*‘ und ‚*expecting*‘

Der Transaktionskostenansatz des Hauptvertreters Williamson (1985 und 1991) ist eine weitere mögliche Konzeption, der Begrenztheit von Ressourcen theoretisch zu begegnen. Kurz gesagt beziehen sich Transaktionskosten auf Kosten, die auf Informationsbeschaffung und -verarbeitung, Koordination mit anderen Personen oder auf die Kontrolle des Verhaltens anderer Akteure verwendet werden; zudem fallen Kosten für Vertragsaushandlungen und Kontrollen der Vertragsbedingungen an. "The assumption that information is costly is extremely important because it implies that individuals will often find it too expensive to make really fully informed decisions." (Horn 1995: 7f). Dies lässt sich an zwei Begrifflichkeiten verdeutlichen: Akteure werden angesichts der Transaktionskosten den Weg wählen, den die Nutzenfunktion nicht als den *effektivsten*, sondern als den *effizientesten* identifiziert. Informationsbeschaffung und -verarbeitung ist kostenreich und fließt in die Erstellung der Nutzenfunktion ein. Auch hier ist die Kernbotschaft klar: Individuen entspinne eine Nutzenfunktion dahingehend, mit welchem Mitteleinsatz Ziele bedacht werden. Der Transaktionskostenansatz kann insbesondere die Berücksichtigung von Zeitkosten in der Diskussion verdeutlichen. Allerdings unterscheidet sich auch dieser Ansatz von der Argumentation der vorliegenden Untersuchung: Williamson betrachtet nämlich das Individuum nur in einer bestimmten oder in wenigen isolierten Auswahl-situationen unabhängig von der Gesamtheit aller anderen, noch zu entscheidenden Situationen. Das theoretische Argument dieser Arbeit geht jedoch einen anderen Weg und betrachtet die Nutzenfunktion einer bestimmten Entscheidungshandlung als Teil einer Gesamtfunktion. Erst dadurch lässt sich feststellen, ob von einem Akteur großes oder niedriges Interesse am Entscheidungsgegenstand zu erwarten ist.

Beide Ansätze machen also deutlich, dass Akteure mit ihren Ressourcen in einer beschränkenden Umwelt bedacht operieren müssen. Allerdings zieht Simon die Konsequenz, dass er den Akteuren beschränkte Rationalität unterstellt und zugleich die Kernannahmen von Rational Choice aufweichen muss. Ich werde zeigen, dass dies nicht nötig ist. Auch Williamson kann kaum zur theoretischen Fundierung von ‚Aufmerksamkeit‘ beitragen. Es ist sehr umständlich, mit dem Transaktionskostenansatz zu erklären, warum bestimmte Gegenstände für Akteure wichtiger sind als andere, da Williamson den Fokus auf Einzelentscheidungen oder eine sehr kleine Gruppe von Entscheidungen richtet.

Das Argument dieser Arbeit zielt auf genau diese theoretische Forschungslücke: *Erstens* sollen die RC-Kernannahmen nicht unnötig aufgeweicht werden: Akteure sind in jeder Handlungssituation rational abwägend. Warum es rational sein kann, Normen ohne komplexen Abwägungsprozess zu folgen, werden die folgenden Abschnitte zeigen. *Zweitens* wird zwar davon ausgegangen, dass unterschiedliche ‚Aufmerksamkeit‘ oder ‚Saliens‘ existiert; wie es jedoch zu unterschiedlicher Aufmerksamkeit der Akteure gegenüber bestimmten Gegenständen kommt, bleibt noch herzuleiten. Zu diesem Zweck wird nicht die isolierte Nutzenfunktion, sondern die Vielzahl der untereinander konkurrierenden Ziele aus der Vogel-Perspektive betrachtet.

4.3.2 Zeit und Aufmerksamkeit

Wie entsteht also hohe oder niedrige Aufmerksamkeit eines Akteurs gegenüber einem Handlungsgegenstand? Und: Was passiert, wenn diese Aufmerksamkeit hoch oder niedrig ist? Ich werde deshalb darauf eingehen, dass rationales Handeln zwei Hauptformen annehmen kann: habituelles Handeln und/oder Delegationshandeln. Grundlage dieser Handlungsformen ist stets das Maß an Aufmerksamkeit, das ein Akteur auf den Handlungsgegenstand richtet. Von ihr hängt ab, wie viele Ressourcen der Akteur bereit ist einzusetzen. Dabei spielt beim habituellen Handeln die Ressource Zeit eine wesentliche Rolle und beim Delegationshandeln die Nutzung von Fremdressourcen.

4.3.2.1 Unterschiedliche Aufmerksamkeit und Folgen

Informationen verursachen Kosten, da zu deren Gewinnung Zeit-, Geld- und Sachmittel aufgebracht werden müssen. Exemplarisch sei hier aus den Ressourcen zur Informationseinholung die Zeit herausgegriffen. Sie soll uns als Herleitungsbeispiel dienen. In der realen Welt erfordert jede bewusste Kosten-Nutzen-Abwägung einen Zeitaufwand. Zeit ist für jeden Akteur knapp und deshalb eine wertvolle Ressource. Sie steht dabei einer zahllosen Menge an Zielen – und insbesondere Unterzielen als Mittel zur Zielerreichung – gegenüber. Dies hat schwerwiegende Konsequenzen. Ein Akteur kann seinen Zielen nicht gleich viel und immer volle Aufmerksamkeit widmen.

Für den rational denkenden Menschen, der die Ressource (Lebens-)Zeit mit einbezieht, setzt sich ein Abwägungsprozess in Gang: Wie viel seines Zeitbudgets von 100% kann er auf jede einzelne aller Handlungen verwenden? Besonders deutlich wird diese Überlegung bei Zielen, die nur mit hohem Ressourcenaufwand zu erreichen sind: Beschäftigt sich beispielsweise ein Doktorand zu sehr mit der Lehre, kommt seine Forschung zu kurz. Der Doktorand kann dieses Dilemma jedoch leicht lösen: Er wird sich dafür entscheiden, vom Zeitbudget für Freizeit Ressourcen abzuziehen, um dadurch der Lehre und der Forschung mehr Aufmerksamkeit widmen zu können.

Exemplarisch wurde also entlang der Ressource Zeit herausgearbeitet, dass Akteure gegenüber verschiedenen Gegenständen unterschiedlich aufmerksam sind. Das Phänomen lässt sich analog auf andere Ressourcen ausdehnen. Aufmerksamkeit drückt sich also darin aus, welchen Ressourcenaufwand der Akteur bereit ist einzusetzen.

4.3.2.2 Normen als Ressourcensparer

Bei Zielen, denen Individuen geringe Aufmerksamkeit widmen wollen, kann auf Normen zur Komplexitätsreduktion zurückgegriffen werden. Für das Argument unerheblich ist dabei, worin die Ursprünge der Normgenese genau liegen. Dies kann entlang soziostruktureller oder sozialisierter Prädisposition der Akteure, deren rationale Kosten-Nutzen-Abwägung, der Übernahme wissenschaftlich überlieferter Funktionalitätszusammenhänge (z.B. Kieser und Walgenbach 2007) und im Zusammenhang damit entstandener Mythen (Meyer und Rowan 1977) oder der Zielangleichung an den systembezogenen Diskursverlauf geschehen sein. Normen sind kostengünstig in der Hinsicht,

weil sie als Rezepte (Esser 1990: 235⁸⁰) oder vorgefertigte Lösungen einen gesonderten und kostenreichen Abwägungsprozess zur Auswahl von Handlungsoptionen obsolet machen. So muss der Handelnde beispielsweise im Straßenverkehr nicht an jeder roten Ampel abwägen, ob er die Zeichen beachten soll. Für ihn ist es kostengünstig, den Regelkanon des Straßenverkehrs unreflektiert zu beachten, weil diese Entscheidungsoption (die nur einmal getroffen werden muss) in aller Regel vor Unfällen schützt. Entscheidungen solcher Art können sich insbesondere dann der Eigenwahrnehmung aufgrund ihrer extremen Unterkomplexität entziehen. Eine ähnliche Ansicht vertreten Ajzen und Fishbein: „... only in rare cases do we become fully aware of the processes.“ (1980: 245).

March und Olsen (1998) konnten nicht bestimmen, wann habituelles Verhalten oder rationales Handeln auftritt. Auf Grundlage des dargelegten Argumentationsgangs steht nun fest: Habituelles Handeln tritt auf, wenn ein Missverhältnis zwischen den aufzubringenden Mitteln für rationales Handeln im Vergleich zur Verfolgung der Gesamtheit aller anderen Ziele auftritt. Habituelles Handeln ist also die bewusste Entscheidung gegen das weitere Einholen und Verarbeiten komplexer Information. Wichtig ist dabei der Punkt an dem die Entscheidung fällt, keine weiteren Mittel mehr einzusetzen. Dieser wird bestimmt durch den Grad an Aufmerksamkeit. Ab hier tritt habituelles Handeln an die Stelle der Ratio. Das Erreichen dieses Punkts kann in einer Nutzenfunktion mathematisch bestimmt werden. Informationslücken werden also mit Normen aufgefüllt. Auch bei Simon findet man immer wieder Andeutungen darauf; zum Beispiel: „Nur in den Fällen außerordentlich wichtiger Entscheidungen ist es möglich, hinreichende Mittel einzusetzen, um eine sehr komplexe Ursache-Wirkungskette aufzudecken.“ (1981: 118).

4.3.2.3 Gewohnheit und Strategien

In diesem Unterabschnitt wird es bereits möglich sein, die ersten beiden Hypothesen abzuleiten. Zu diesen Hypothesen gelangt man, wenn der Fokus auf zwei besonderen Formen der Ressourcenersparnis liegt: der Wiederholung und der Strategie.

Habituelles Handeln wird nämlich für den Akteur bei Wiederholungen besonders attraktiv. Es ist nämlich dann nicht nötig, sich aus extern generierten Normen zu bedienen. Wiederkehrende Entscheidungssituationen bringen niedrigere (Informations-)Kosten hervor. Hier führt Simon die Gewohnheit oder Routine⁸¹ ein (1981: 122): „Gewohnheit erfüllt eine äußerst wichtige Aufgabe beim zweckgerichteten Verhalten, weil sie erlaubt, ähnlichen Stimuli oder Situationen mit ähnlichen Reaktionen zu begegnen,

⁸⁰ oder auch ebd.: „automatische Handlungsskripte“

⁸¹ March und Simon (1976: 132) sprechen von Routine: „Wenn es sich um einen Stimulus handelt, der in der Vergangenheit schon wiederholte Male vorgekommen ist, so wird die Reaktion gewöhnlich überaus routinisiert sein. Der Stimulus wird mit einem Minimum an problemlösender oder anderer intellektueller Aktivität eine wohl strukturierte Definition der Situation hervorrufen, die ein Repertoire von Reaktionsprogrammen, sowie Programme für die Auswahl einer geeigneten spezifischen Reaktion aus dem Repertoire beinhaltet.“

ohne bewußt die Entscheidung für die richtige Handlung überdenken zu müssen. Gewohnheit erlaubt es, den neuen Aspekten einer Situation, die Entscheidung verlangt, Aufmerksamkeit zu schenken.“ Kunz verweist auf ähnliche Schlussfolgerungen bei Ajzen und Fishbein (1980): „Vor allem bei oft ausgeführten und bewährten Handlungen könnten stattdessen die entsprechenden Einstellungen direkt aus dem Gedächtnis aktiviert werden. Aus Sicht des Rational-Choice-Ansatzes wäre alles andere auch eine Verschwendung knapper Ressourcen, insbesondere von Zeit.“ (Kunz 2004: 158, vertieft dazu auch Kahnemann 2011). Mit der Entscheidung für habituelles Handeln stellt man die aktive Sammlung nicht-kostenfreier Informationen außerhalb der eigenen konkreten empirischen Erfahrung ein. Dadurch entgehen dem Handelnden bisweilen wichtige Informationen. Das führt dazu, dass eine bestimmte Handlung immer wieder vollführt wird, obwohl sich die verfügbare Informationsstruktur der Umwelt schon längst geändert haben kann. Eine Neuberechnung der Nutzenfunktion hinsichtlich der Ziele und Mittel findet deshalb nicht oder erst einige Zeit nach der Veränderung wesentlicher Parameter statt. Der bei Bourdieu (2006: 187f) beschriebene Don-Quichotte-Effekt tritt auf.

H1.1: Je öfter eine Entscheidung in der Vergangenheit in vergleichbaren Situationen auf dieselbe Weise ausgeführt wurde, desto geringer ist die Chance auf abweichende Entscheidungen in der Zukunft.

Ein weiterer Fall von Komplexitätsreduktion kann bei der Auswahl von Handlungsoptionen in hintereinandergeschalteten Entscheidungssituationen auftreten: die Strategie⁸². Eine Strategie beschreibt ein langfristig angelegtes Bemühen zur Zielerreichung mittels Zwischenzielen. Die überwiegende Zahl der RC-Standardmodelle stützt sich auf singuläre zeitunabhängige oder zeitpunktspezifische Modelle. Strategien kommen aber in einer realen Welt der Zeiträume zum Tragen. Zeiträume können eine entscheidende Rolle bei der Abschätzung von Handeln spielen (vgl. prominent Axelrod 1984). Bei der Verfolgung einer Strategie wird es nämlich unwahrscheinlicher, dass immer wieder Nutzenfunktionen ersonnen werden, in denen Neubewertungen des Mitteleinsatzes vorgenommen werden.

H1.2: Je mehr Handlungsschritte hinsichtlich des Ziels bereits vorliegen, desto enger sind Spielräume für die Auswahl zukünftiger Handlungsoptionen.

Zusammenfassend kann also von habituellem Handeln⁸³ gesprochen werden, wenn *erstens* kein komplexer Abwägungsprozess stattfindet und stattdessen für Normbefolgung optiert wird, *zweitens* bei wiederkehrenden Handlungen und *drittens*, wenn Strategien verfolgt werden.

⁸² Simon (1981: 104) definiert Strategie so: „Die Folge von solchen Entscheidungen, die das Verhalten über eine gewisse Zeitspanne bestimmt, kann als Strategie bezeichnet werden.“

⁸³ Auch Kunz meint dazu: „Wenn man von dieser Position ausgeht, erscheinen habituelle Handlungen auf Grundlage einer automatischen Kalkulation mit der Nutzentheorie kompatibel ...“ (2004: 158).

4.3.3 Interaktion als ressourcensparendes Instrument

Habituelles Handeln als Rückgriff auf Normen, routinierte Abläufe und Strategien stellt jedoch nur eine von zwei möglichen Optionen dar, eine Wesensveränderung der Nutzenfunktion in Handlungssituationen herbeizuführen. Bei der zweiten handelt es sich um Kostenaus- oder -verlagerung mittels Delegation. Sogenannte Delegationshandlungen sind eine Form von Interaktion zwischen Akteuren. Nachdem vorhin in 4.3.2 insbesondere auf die Zeitdimension eingegangen wurde, muss nun also die Betrachtungsweise ein weiteres Mal erweitert werden: Akteure handeln regelmäßig in Interaktion mit anderen Akteuren. Diese Erkenntnis stand im bisherigen Argumentationsgang stark im Hintergrund.

4.3.3.1 Beschaffenheit und Interaktion von Akteuren

In der Akteurslandschaft sind insbesondere zwei Grundtypen zu unterscheiden: Individualakteure, die jeweils für sich gesehen handeln und die handelnde Gruppe als Handlungseinheit. Nur wenn dieselben Handlungsfähigkeiten (vgl. Kropp und Sturm 1998: 14f) eines Individualakteurs auch für die handelnde Gruppe gelten, spricht man von einem sogenannten kollektiven Akteur. Diese kollektiven Akteure bestehen entweder aus Individualakteuren (Mayntz und Scharpf 1995: 50⁸⁴), aus anderen kollektiven Akteuren oder aus einer Mischung beider Typen. Bei korporativen Akteuren tritt „eine ‚Verfassung‘, in der die Regeln, nach der die kollektive Akteurseinheit ‚funktioniert‘, explizit festgehalten sind“ (Kunz 2004: 42) hinzu. Ein korporativer Akteur ist immer ein kollektiver Akteur. Korporative Akteure sind Organisationen.

Akteure interagieren regelmäßig. Interaktion setzt gegenseitige Wahrnehmung voraus. Akteure in der Umwelt des handelnden Akteurs sind Teil von dessen Situation. Genauso wie alle anderen situativen Gegebenheiten findet auch deren Wahrnehmung auf Grundlage unvollständiger Information statt. Akteure schätzen nicht nur ab, sie sind auch Gegenstand von Abschätzung anderer Akteure. Habituelles Handeln erzeugt hier Rollenzuordnung. Rollen dienen dazu, von vorhandener Information auf weitere Attribute und auf zukünftiges Verhalten des Akteurs zu schließen.

Es wird davon ausgegangen, dass Akteure ungeachtet ihrer unterschiedlichen inneren Beschaffenheit auf gleicher Ebene interagieren. So gelten die Grundannahmen handelnder Akteure auch, wenn beispielsweise ein Individualakteur mit einem Kollektivakteur interagiert. Warum diese vereinfachende Sichtweise regelmäßig eingenommen wird, behandeln Mayntz und Scharpf: Sie verweisen auf einen Trade-Off zwischen Komplexitätsreduktion beim theoretischen Argument und der Ignorierung von besonderen akteursinternen Konstellationen (1995: 50f, vgl. auch Mayntz 1999: 81, Laver und Shepsle 1996: 24f). Da jeder kollektive Akteur aus Akteuren besteht, kann die private Nutzenfunktion eines Individualakteurs durchaus von der des Kollektivs abweichen (vgl. ebd. und Kieser 1985: 10). So sind beispielsweise Situationen denkbar, in denen ein Individuum als Individualakteur entscheidet und gleichsam Teil mindestens eines

⁸⁴ Mayntz und Scharpf sehen dabei die beiden anderen Optionen nicht.

weiteren, in dieser Situation ebenfalls entscheidenden kollektiven Akteurs ist. Über einen erfolgreichen Referentenentwurf aus seinem Haus hat beispielsweise der Minister zunächst als Ressortchef, als Kabinettsmitglied und gegebenenfalls als Parlamentsabgeordneter bis zu dreimal entschieden.

4.3.3.2 Arbeitsteilung als Interaktion

Relevant wird das analytische Entpacken einer Handlungseinheit insbesondere dann, wenn (*erstens*) Entscheidungsmodi oder (*zweitens*) Informationssammlung und -verarbeitung innerhalb oder zwischen Kollektivakteuren arbeitsteilig gehandhabt werden. Diese beiden Aspekte müssen daher eingehender beleuchtet werden.

Zum *ersten* Aspekt: Die Nutzenfunktion eines kollektiven Akteurs kann arbeitsteilig mittels intra-institutioneller Arrangements eine Gewichtung erfahren. Institutionen sorgen dafür, dass Ressourcen nicht darauf verschwendet werden müssen, den *modus operandi* der Herbeiführung von Entscheidungen immer wieder neu auszufeuchten (zur Diskussion vgl. Axelrod 1984). Scott (2008) stellt fest: „Institutions provide guidelines and resources for taking actions as well as prohibitions and constraints on action.“ (ebd. 50). Bei solchen Institutionen kann es sich also um Verhaltens- und Verfahrensregeln, sowie die Festlegung von Ressourcenrelationen und Handlungsspielräumen (Mayntz und Scharpf 1995: 47f) in Situationen handeln. Klassische Institutionen sind beispielsweise die Einstimmigkeitsregel, oder gewährte Ermessensspielräume bei Entscheidungen. Institutionen als situative Faktoren können somit die Nutzenfunktion innerhalb und zwischen Akteuren entscheidend beeinflussen.

Zum *zweiten* Aspekt: Einem kollektiven Akteur kann unterstellt werden, dass er mit steigender Anzahl seiner jeweilig ressourcenbestückten Individuen mindestens keine Verschlechterung und wahrscheinlich einen Anstieg des Gesamtressourcenstands zur Informationssammlung und -verarbeitung (näher hierzu Lindstädt 2006) verzeichnen kann. Damit sinken die Informationskosten in der Nutzenfunktion des kollektiven Akteurs.

Den Akteuren reichen jedoch in bestimmten Situationen eigene Kapazitäten zur Zielerreichung nicht aus (Schreyögg 1984: 35). Das gilt vor allem bei der Informationssammlung und -verarbeitung. Wenn eine zu fällende Entscheidung die Sammlung weitergehender Informationen erfordert, können Akteure mithilfe anderer Ressourcen – regelmäßig Geld- und Sachmittel – Kapazitäten erweitern (vgl. Hofmann 1994: 172-213, Bergman, Müller und Strøm 2000: 257). Auch kann innerhalb von Akteuren arbeitsteilige Informationssammlung und -verarbeitung vereinbart werden. Diese externen Aus- oder internen Verlagerungen heißen Akte der Delegation. Will oder kann ein Akteur also keine Entscheidung über das aufbauorganisatorische Arrangement einer Ministerialverwaltung treffen, dann kann er delegieren.

4.3.3.3 *Delegation und Prinzipal-Agenten-Ansatz*

Jede⁸⁵ Vereinbarung zwischen Akteuren, die ein Beauftragungsverhältnis festlegt, konstituiert eine Delegationssituation (Ross 1973: 134, Pratt und Zeckhauser 1985: 2). In einer arbeitsteiligen Welt steckt deshalb hinter nahezu jeder Interaktion Delegation (Shepsle 2010: 366): Akteure behalten sich bei ihrer Zielverfolgung entweder Entscheidungen zum Handeln selbst vor und verzichten damit auf Delegation (Nicht-Delegation⁸⁶) oder übergeben diese in die Hände anderer Akteure (vgl. Epstein und O'Halloran 2006: 82). So wird durch Interaktion eine Delegationsbeziehung (Hawkins et.al. 2006: 7) konstituiert. Regelmäßig wird Delegation aus Perspektive des Prinzipal-Agenten-Ansatzes (Braun und Gilardi 2006: 3, Thatcher und Sweet 2002: 3, Shepsle 2010: 367f, Fußnote) betrachtet. Macharzina und Wolf stellen fest: „Wegen der strukturellen Gleichartigkeit können [...] grundsätzlich alle Formen delegativer Handlungen als Agenturverhältnisse gedeutet werden.“ (2010: 61). Ein solches Verhältnis bestünde immer dann, wenn eine oder mehrere Personen (Prinzipal) andere Personen (Agent) beauftragten, Dienste im Interesse Ersterer zu leisten, womit eine Delegation von Entscheidungsbefugnissen auf den Agent erfolgt, das Risiko für Fehlentscheidungen jedoch beim Prinzipal verbleibe (ebd.). „In doing so, the sphere of action of the principal is extended.“ (Braun und Gilardi 2006: 1). Der Prinzipal macht sich die Ressourcen eines Agenten zunutze, indem der Agent auf Gebieten tätig wird, in denen die Fähigkeiten des Prinzipals, kleinteilige Entscheidungen zu treffen, eingeschränkt sind (vgl. Epstein und O'Halloran 1994: 701).

Nicht in jedem Fall bedient sich der Prinzipal der Delegation. Damit geht nämlich nicht nur Ressourcenersparnis einher, sondern es entstehen auch neue Kosten in der Nutzenfunktion. Es ist deshalb zu erwarten, dass Prinzipale nur dann delegieren, wenn sie sich vom Delegationsakt einen Netto-Nutzengewinn versprechen.

Die Delegationsentscheidung hängt außerdem von der Einschätzung des Prinzipals ab, in welche Richtung dessen Zielerreichungsbedürfnis zeigt. Ungleiche Zielrichtungen der Delegationspartner bedeuten Zielkonflikte (Döhler 2005: 216). Kiewiet und McCubbins (1991: 5) wie auch Thatcher und Sweet (2002: 4) stellen fest, dass Zielkonflikte „so gut wie immer“ und „sehr wahrscheinlich“ auftraten. Zurückzuführen sind diese Zielkonflikte aus Sicht des Prinzipals auf das Bestreben des Agenten, das Beauftragungsverhältnis zu nutzen, um zusätzlich eigene Gewinne zu verbuchen. Dies ruft Verluste in der Nutzenfunktion des Prinzipals hervor und wird deshalb als ‚agency loss‘ bezeichnet (Kiewiet und McCubbins 1991: 24, Epstein und O'Halloran 1999: 24, Thatcher und Sweet 2002: 4). Diese Verluste träten laut Macharzina und Dedler (1986: 6) regelmäßig auf.

⁸⁵ Durch die Formulierung ‚jede‘ wähle ich in Anlehnung an die Wirtschaftswissenschaft (Rees 1985a und 1985b, Ross 1973, Müller 1995) bewusst ein breites Konzept.

⁸⁶ Zwar mutet die Formulierung des Begriffs eher umständlich an; damit soll jedoch die dichotom-komplementäre Eigenschaft der Merkmalsausprägung betont werden.

Da der Agent die Kontrolle über die vom Prinzipal verlangten Ressourcen (meist Information) hat, stehen Prinzipal und Agent diesbezüglich regelmäßig in einem asymmetrischen Verhältnis zueinander (Lupia und McCubbins 2000: 294). Dies kann sich zum Beispiel in Form von extrem kostenreicher Informationserlangung (Kiewiet und McCubbins 1991: 25) für den Prinzipal oder in einer vergleichsweise größeren Expertise des Agenten (Epstein und O'Halloran 2006: 82), die oft aufgrund dessen Spezialisierung zustande kommt (Shepsle 2010: 366), äußern. Der Prinzipal befindet sich somit bei gegenläufigen Zielen im Nachteil, wenn der Agent ihm Ressourcen vorenthält. Situationsbedingt sind dem Prinzipal Instrumente der Kontrolle jenes Problems an die Hand gegeben. Diese Umstände muss der Prinzipal unter Unsicherheit abschätzen. Welche Instrumente dem Prinzipal zur Agentenkontrolle zur Verfügung stehen ist situationsabhängig.

4.3.4 Handlungstheoretische Erwartungen

Verhalten von Akteuren wurde also als rationales Handeln modelliert. Dabei sehen sich Handelnde einer beschränkenden Umwelt gegenüber in der es gilt, die zur Verfügung stehenden Ressourcen mit Bedacht einzusetzen. Dabei ist Zeit eine zentrale Ressource. Um diese sparsam einzusetzen, widmen die Akteure ihren Zielen unterschiedliche Aufmerksamkeit. Je nachdem, welchen Grad an Aufmerksamkeit ein Akteur einem Ziel beimisst, gestaltet sich auch seine Mittelwahl. Bei niedriger Aufmerksamkeit ist es wahrscheinlich, dass er ressourcensparend vorgeht. Er wird deshalb z. B. auf Normbefolgung zurückgreifen. Basierend auf Gewohnheitshandeln und strategischem Handeln wurden auf dieser Grundlage zwei Hypothesen generiert. Diese formulieren die Erwartung, dass Akteure bei wiederholt ausgeführten Handlungen und bei Handlungen, die Teil einer Strategie oder einer Handlungskette sind, mit geringer Wahrscheinlichkeit vom bisherigen Verhalten abweichen. Auch kann der Akteur bei niedriger Aufmerksamkeit beispielsweise mit anderen Akteuren Zeit oder Geld gegen Informationen tauschen. Individualakteure können dabei an externe Akteure bestimmte Handlungen delegieren. Kollektive Akteure sind zudem in der Lage, arbeitsteilig spezielle Handlungen an Teilgruppen nach innen zu delegieren. Ob ein Akteur als Prinzipal delegiert oder darauf verzichtet, richtet sich danach, wie wichtig ihm die Erreichung des Ziel ist, welche Ressourcenverluste er zu erwarten hat und wie stark er den Agenten kontrollieren kann.

Damit ist das Verhalten von Akteuren theoretisch modelliert. Nun geht es darum, die konkrete Situation der Ansiedlung von Aufgaben in Ministerialverwaltungen zu beleuchten.

4.4 Gemeinsame Randbedingungen in Delegationsketten

Im vorangegangenen Abschnitt wurden die Grundparameter bestimmt, nach denen Akteure handeln. Diesem Konzept folgend können wir von einer zwingend arbeitsteilig (vgl. Martin und Vanberg 2011: 3, Ellwein 1976: 119, Lepper 1981: 116, Müller 1986b: 10) ausgelegten Umwelt ausgehen, in der regelmäßig Delegationsakte hervorgerufen werden. Nun werden die gewonnenen Erkenntnisse auf die Situation des Betrachtungsgegenstands übertragen.

Handeln in Bezug auf den Betrachtungsgegenstand drückt sich entweder darin aus, dass Akteure organisationspolitische Entscheidungen über die Ausgestaltung des Aufbaus einer Ministerialverwaltung treffen oder das Treffen jener organisationspolitischen Entscheidungen an andere Akteure delegieren.

Wichtig ist dabei vor allem, welches Gefüge durch Delegationshandeln in einem komplexen Geflecht verschiedener Akteure entsteht: Entscheidungen über das aufbauorganisatorische Arrangement finden nämlich nicht innerhalb einer singulären Delegationsbeziehung, sondern in sequenziell hintereinander geschalteten Delegationssituationen statt. Die so entstehende Delegationskette bildet das institutionelle Grundgerüst. Die teils hoch spezialisierte und breite Literatur zu Delegation und Prinzipal-Agenten-Problemen eignet sich dabei nur bedingt als hilfreiche Quelle zur Modellierung solcher Delegationsketten. *Einerseits* mag dies an der Spezifität des Forschungsgegenstands liegen. Deutsche Beiträge zur Erklärung organisatorischer Arrangements von Ministerialverwaltungen halten sich in Grenzen. *Andererseits* wird der Bereich im US-amerikanischen Raum breit beforscht (Döhler 2005: 228). Diese Forschungsbeiträge lassen sich jedoch aufgrund unterschiedlicher Randbedingungen nicht problemlos auf deutsche Situationen übertragen. Trotz dieser Einwände (siehe insb. Waterman und Meier 1998) lässt sich unter dem Dach des Prinzipal-Agent-Ansatzes eine gemeinsame Grundstruktur erkennen. So kann das institutionelle Grundgerüst unter Zuhilfenahme vereinzelter Fragmente des Forschungsstands hergeleitet werden.

Sobald zu erwarten ist, dass ein Akteur in der Delegationskette die Entscheidung nicht weiterdelegiert sondern selbst trifft, müssen konkrete Erwartungen über dessen organisationspolitische Entscheidung formuliert werden. Dies geschieht am Ende dieses Unterkapitels. Dabei werden die Erkenntnisse aus Kapitel 2 genutzt, um funktionale Zusammenhänge zwischen organisationspolitischen Entscheidungen und den damit verfolgten Zwecken herzustellen.

4.4.1 Nur zwei Optionen: Delegieren oder entscheiden

Dieser kurze Abschnitt soll zwei besondere Umstände herausheben, unter denen Akteure handeln. *Erstens* steht es nämlich dem Akteur nicht frei, auf Handeln zu verzichten: Entweder er entscheidet über organisatorische Arrangements oder er delegiert diese Entscheidung. *Zweitens* stehen dem Prinzipal nur *ex-ante*-Instrumente zur Kontrolle des

Agenten zur Verfügung. Zentral bei der *ex-ante*-Kontrolle ist die Abschätzung des Prinzipals, ob der Agent gedenkt, bei der Umsetzung des Ziels dieselbe Zielrichtung einzuschlagen.

Erstens: Eine Regierung steht in Sachen Organisationspolitik einer gegebenen Masse an Aufgaben gegenüber, die vollständig zu 100% organisiert werden muss (vgl. Becker 1973a: 84, Klages 1977: 45). Es gibt keine Aufgabe, die im ministerialfreien Raum steht⁸⁷. Somit stellt sich die Frage nicht, ob organisiert wird. Vielmehr gilt es zunächst in Erfahrung zu bringen, welche der Akteure organisieren werden. In einer arbeitsteilig ausgelegten Umwelt muss deshalb über Delegation von organisationspolitischen Entscheidungsspielräumen nachgedacht werden.

Diese Sondersituation, dass eine bestimmte Bestandsmasse zwingend organisiert werden muss, erfordert eine Anpassung der Erwartungshaltung darüber, wann sich Prinzipale für Delegation entscheiden. In der Literatur findet sich überwiegend die Ansicht, dass ein Netto-Nutzengewinn für den Prinzipal die Voraussetzung für Delegation sei. In einer Situation, in der zwingend organisiert werden muss, kann es jedoch für den Prinzipal in Anbetracht der Fülle von Entscheidungsgegenständen bereits von Vorteil sein, wenn ihm ein Delegationsakt zumindest keine Verluste beschert. Es erscheint deshalb sinnvoll, der negativ formulierten Bedingung von Lupia und McCubbins für das Zustandekommen oder Nicht-Zustandekommen eines Delegationsakts zu folgen: "We say that delegation fails when an agent's action reduces a principal's welfare relative to the status quo." (2000: 296⁸⁸). Auch ein erwarteter Nicht-Verlust kann also schon zu Delegation führen⁸⁹.

Zudem stellt sich das Problem des Ausbleibens von Akteurshandeln nicht. Diesen klassischen Angstgegner vergleichbarer Forschungsdesigns, gibt es hier nicht: Entweder wird eine Entscheidung getroffen oder eine Entscheidung delegiert. Beide Varianten sind Handlungsakte. Die kontrafaktische Frage bei Nicht-Beobachtungen 'Was wäre passiert, wenn ...?' stellt sich somit nicht. Auch tragen jene Randbedingungen dazu bei, den Test in eine reale Umwelt einzubetten. Diese Umwelt passt günstigerweise auf zahlreiche sozialwissenschaftliche Phänomene, sodass der Gültigkeitsbereich des Hypothesentests weit über den getesteten Betrachtungsgegenstand hinausreicht.

Zweites: Im Bereich der Agentenkontrolle tritt eine weitere Sondersituation auf. Regelmäßig kann davon ausgegangen werden, dass der Agent eigene Ziele verfolgt, die nicht zwingend mit denen des Prinzipals übereinstimmen müssen. Die Prinzipal-Agent-Literatur hält zahlreiche Möglichkeiten zur Eindämmung von sogenannten *agency losses* –

⁸⁷ Spezielle Ausnahmen (vgl. Klein 1973) werden hier nicht berücksichtigt. Ausnahmen (oder Grenzfälle) stellen beispielsweise auf Bundesebene die Anerkennungs- und Widerspruchsausschüsse in Asylverfahren dar (ebd. 84).

⁸⁸ Hervorhebung von den Autoren

⁸⁹ Freilich kann man den dadurch hervorgerufenen Entlastungseffekt für den Prinzipal wiederum auf der Nutzenseite in die Nutzenfunktion integrieren.

also Verluste aus der Verfolgung anderer Zielrichtungen des Agenten in einer Delegationsbeziehung – für Prinzipale bereit (Überblick bei Meinhövel 2004, Kategorisierung bei Strøm, Müller und Bergman 2006: 38, Kiewiet und McCubbins 1991: 27).

Diese lassen sich einerseits in *ex-ante*- (Überblick bei Huber und Shipan 2000: 30-32) und andererseits in *ex-post*- (Braun und Gilardi 2006: 5) oder *ongoing*- (Epstein und O'Halloran 1999: 23) Kontrollinstrumente unterscheiden (ausführlich Epstein und O'Halloran 1994: 698). *Ongoing*- und *ex-post*-Instrumente sind für die vorliegende Anordnung kaum relevant, weil der Delegationsgegenstand ausschließlich die einmalige und für jeden ersichtliche Entscheidung über institutionelles Design beinhaltet. Es verbleiben die *ex-ante*-Kontrollinstrumente. Klassisch werden diese in zwei Typen aufgeteilt: *Erstens* kann der Prinzipal den Agenten in seinem Ermessensspielraum mittels konkreter Vorfestlegungen in Verträgen⁹⁰ (*'contract design'*) einschränken. Dieser Schritt ist bedeutungsgleich mit Nicht-Delegation von Entscheidungsbefugnissen und steht im Fokus der Betrachtung. Jedoch hängt dieses Instrument direkt vom *zweiten* ab. Prinzipale können zuweilen aus einem Set von potentiellen Agenten auswählen (*'screening'* and *'selection'*). Hier will man adverse Selektion (Akerlof 1970) – oder für die vorliegende Situation im Deutschen besser: Schlechtauswahl – vermeiden. Der Agent sollte natürlich so weit wie möglich die gleiche Zielrichtung des Prinzipals verfolgen (Bendor, Glazer und Hammond 2001: 251) und so kompetent wie möglich sein.

Darauf und auf den Annahmen über das Verhalten von Akteuren basierend lassen sich nun Hypothesen in Bezug darauf generieren, wann Akteure in welchem Ausmaß delegieren. Die Antwort liegt im Zusammenspiel von *Zielrichtung* und *Aufmerksamkeit* gegenüber Zielen. Inwiefern sich die Zielrichtung zwischen Prinzipal und Agent konkret unterscheiden können, wird im übernächsten Abschnitt behandelt. Dort geht es dann um konkrete Erwartungen, für welche aufbauorganisatorischen Arrangements sich die Akteure entscheiden würden und wie stark diese Entscheidungen zwischen den Akteuren abweichen.

H2.1: Bei hoher Aufmerksamkeit des Prinzipals, hoher Aufmerksamkeit des Agenten und gleicher Zielrichtung kommt es eher zu Delegation.

H2.2: Bei hoher Aufmerksamkeit des Prinzipals, hoher Aufmerksamkeit des Agenten aber Zielrichtungsungleichheit kommt es eher zu Nicht-Delegation.

H2.3: Bei hoher Aufmerksamkeit des Prinzipals aber geringer Aufmerksamkeit des Agenten kommt es zu Nicht-Delegation. Die Untätigkeit des Agenten würde ansonsten den Gegenstand unbehandelt bleiben lassen.

H2.4: Bei geringer Aufmerksamkeit des Prinzipals und hoher Aufmerksamkeit des Agenten kommt es eher zu Delegation – vorausgesetzt, dass keinerlei Wechselwirkung zu anderen Zielen des Prinzipals vorliegt.

H2.5: Bei niedriger Aufmerksamkeit beider kommt es zu Delegation.

⁹⁰ „Ergänzend ist anzumerken, daß der Begriff Vertrag im weiteren Sinne zu verstehen ist. Er steht hier für die Summe aller Regelungen, denen die Partner in einer konkreten Situation unterworfen sind.“ (Macharzina und Dedler 1986: 7).

Wie die beiden tabellarischen Darstellungen (Abbildung 4.1 und 4.2) zeigen, ist die Aufmerksamkeit des Prinzipals notwendige Bedingung für Nicht-Delegation.

Abbildung 4.1: QCA-Darstellung notwendiger und hinreichender Bedingung für das Zustandekommen von Delegation mit vereinfachend dichotomen Ausprägungen

QCA-Darstellung notwendiger und hinreichender Bedingungen für das Zustandekommen von Delegation*				
	P	A	R	D
a	1	1	1	1
b	1	1	0	0
c	1	0	-	0
d	0	1	-	1
e	0	0	-	1

Legende

P Aufmerksamkeit des Prinzipals

A Aufmerksamkeit des Agenten

R Richtungsgleichheit

D Delegation

a-e Konfigurationen

0 = nicht vorhanden
1 = vorhanden

* Zur theoretischen Modellierung ist Zielaufmerksamkeit und -richtung dichotom dargestellt mit "nicht vorhanden" und "vorhanden". Empirisch handelt es sich um ein graduelles Phänomen.

Eigene Darstellung.

Abbildung 4.2: Outcome-fokussierte Darstellung der Entscheidungsgrundlage des Prinzipals über Delegation oder Nicht-Delegation mit vereinfachend dichotomen Ausprägungen

Outcome-basierte Darstellung der Entscheidungsgrundlage des Prinzipals über Delegation oder Nicht-Delegation*				
		Agent		
		hohe Aufmerksam- keit und ähnliche Zielrichtung	hohe Aufmerksam- keit und gegensätzl. Richtung	keine / ge- ringe Auf- merksamkeit
Prinzi- pal	hohe Aufmerksam- keit	Delegation	Nicht-Delegation	Nicht- Delegation
	geringe / keine Aufmerksamkeit	Delegation	{ }	Delegation

* Zur theoretischen Modellierung sind Zielaufmerksamkeit und -richtung dichotom dargestellt mit "hoch" und "gering/keine". Empirisch handelt es sich um ein graduelles Phänomen.

Eigene Darstellung.

Aus dieser Darstellung wird deutlich, dass sich die Bedingungen in bis zu fünf Prinzipal-Agenten-Konstellationen kombinieren lassen. Trotzdem liegen die Ergebnisse nur auf einem – und zwar demselben – Kontinuum: von vollständiger Delegation bis zur vollständigen Nicht-Delegation. *Erstens* umschreibt dies einen interessanten Fall von Äquifinalität: Unterschiedliche Kombinationen können zum gleichen Ergebnis führen.

Zweitens formuliert aber diese Darstellung vorerst lediglich allgemeine Erwartungen darüber, ob und wie viel Delegation stattfindet. Erwartungen dazu, welche Ausprägungen organisatorische Arrangements haben werden, können bis hierher noch nicht formuliert werden. Dies kann erst gelingen, wenn die Akteure auf Delegation verzichten und Entscheidungen selbst treffen.

4.4.2 Akteure und deren Anordnung in einer Delegationskette

Bisher wurde nur auf singuläre Delegationsbeziehungen eingegangen. Damit kann aber das Zustandekommen komplexer Organisationsstrukturen nicht erklärt werden. Die Zahl der Akteure, an die Entscheidungsspielräume weiterdelegiert werden können, ist nämlich groß. Die Frage ist also, welche dieser beteiligten Akteure Entscheidungen treffen werden. Hierzu müssen wir das institutionelle Grundgerüst, in dem die verschiedenen Delegationsbeziehungen eingebettet sind, näher kennen.

Der Teilnehmerkreis bestehe im Parlamentarismus in Sachen *policy*-Entscheidungen üblicherweise aus dem Volk, dem Parlament als Gesetzgeber, dem Kabinett, den Ministern und den Bürokraten (Braun und Gilardi 2006, Lupia und McCubbins 2000). Diese Feststellung liefert erste Anhaltspunkte dazu, welche Akteurstypen eine Rolle spielen. Letztlich muss die Information aus den bekannten (rechtlichen) Arrangements abgeleitet werden (z.B. Böckenförde 1964 auf Bundesebene). Zwar ändert sich die Teilnahme bestimmter Akteurstypen nicht; in parlamentarischen Systemen bleiben jedoch aufgrund von Wahlen oder Ernennungen die konkreten Posteninhaber regelmäßig nicht über die Zeit gleich (vgl. Thatcher und Sweet 2002: 6).

Die Akteure haben bei ihren Entscheidungen keinen Einfluss auf bestimmte Randbedingungen. Dazu gehören neben intern und exogen wirkenden Institutionen einige organisatorische Schranken (Laux 1993: 314-319). Letztere existieren aus allgemein anerkannten Konsistenz-, Kosten- und Effizienzgründen (Lepper 1981). Zu jenen organisatorischen Schranken würden laut Derlien vor allem Probleme der strukturellen Konsistenz zu über- und untergeordneten Ebenen und nachgeordneten Behörden, Probleme der Kontrollspanne und Koordinationsprobleme und der internen Konfliktregelung im Ablauf zählen (siehe 1996: 564-571). Beispielsweise ergibt es in der Regel wenig Sinn, einer Ministerin 50 gleichberechtigte Referate zu unterstellen, ohne eine Abteilungsebene zwischenschalten. Eine Kontrollspanne von 50 würde die Arbeit des Ressorts sehr erschweren. Externe Institutionen sind meist verfassungsmäßige Schranken (Lange 2003: 257f, Loeser 1994: 47, Leunig 2012: 161, Derlien 1996: 565) oder andere rechtliche Regelungen (Gebauer 2006: 137). So durfte beispielsweise das Justiz- und das Innenministerium in Nordrhein-Westfalen aus Gründen der Gewaltenteilung nicht zusammengelegt werden (Lange 2003: 256).

Viele dieser Randbedingungen tragen zur Schaffung optimaler Laborbedingungen für einen Theorietest bei, da sie eine Einschränkung der Handlungsoptionen für die Akteure bedeuten. Dies wirkt sich komplexitätsreduzierend auf das Testdesign aus. Die wesentlichen internen Randbedingungen kommen gesondert im letzten Unterkapitel des Theorieteils noch genauer zur Sprache.

Die wohl wichtigste aller Randbedingungen ist aber die Anordnung der Akteure. Die Akteure sind so im institutionellen Gefüge positioniert, dass sie sequenziell handeln. Sie agieren also nicht zeitgleich auf ein Ziel bezogen, sondern betreten und verlassen das Aktionsfeld in einer festgelegten Abfolge. Strøm spricht von einer Delegationskette⁹¹ (2000), die vom Wähler bis zum letztlichen Politik-Produzenten reiche (Bergman, Müller und Strøm 2000: 257). Diese Kette ist abhängig von der Verfassung des jeweiligen Staats (Robertson 1976: 33f). In unserem Fall ist das Wahlvolk (vgl. ebd. 1976: 26) – als erster Prinzipal in der demokratischen Delegationskette – am weitesten entfernt vom organisatorischen Ausgestaltungsprozess in Exekutiven. Der Wille des Volks wird in repräsentativen Demokratien mittels Auswahl des Agenten – also der Regierungspartei(en) – im Wahlakt kundgetan. Zudem sei es unwahrscheinlich, dass Wähler Präferenzen zu organisatorischen Arrangements der Regierung ausgebildet hätten (Gianetti und Laver 2005: 96⁹²). Die Untersuchung beginnt deshalb mit dem Ergebnis von Willensbildungsprozessen in Parteien. Die ersten Prinzipale in der betrachteten Kette sind somit die Regierungsparteien. Es ergibt sich in Landesministerialverwaltungen folgende Kette: Regierungspartei(en), Koalitionsaushandlungsgremium, Ministerpräsident, Minister sowie beamtete Staatssekretäre und Abteilungs-/Unterabteilungsleiter als Spitzenbeamte (ähnlich Loeser 1994: 50). Insbesondere ab der Stelle, ab welcher die Minister ins Spiel kommen, ergibt sich eine breite Auswahl an Agenten, die beauftragt werden können. Mit den Spitzenbeamten endet die Delegationskette, da der Entscheidungsspielraum über organisatorische Arrangements spätestens ab hier gegen Null strebt. Betrachtet werden also insgesamt vier Sequenzen.

4.4.3 Wirkungen der Ketteneigenschaft

Die Ketteneigenschaft der Situation entfaltet drei zentrale Wirkungen. *Erstens* schränkt sie den Entscheidungsspielraum von Akteuren bei der Festlegung aufbauorganisatorischer Arrangements ein. Diese Einschränkung wirkt unabhängig von den Entscheidungen vorhergehender Prinzipale und wird von der Position des Akteurs in der Kette bestimmt. *Zweitens* zwingt sie die Akteure, bei Entscheidungen nicht nur situative Faktoren einer bestimmten Delegationsbeziehung zu berücksichtigen, sondern die des gesamten Beziehungsgeflechts. *Drittens* scheitert bei einem Scheitern des Prinzipals auch der Agent. In einer Delegationskette verstärkt sich diese Gefahr mit jedem zusätzlichen Glied.

⁹¹ Diesem folgen z.B. auch Lupia und McCubbins (2000: 291-293). Müller und McGovern (1999: 229) sprechen von Handlungsebenen, meinen jedoch dasselbe.

⁹² Robertson (1976: 44) bezweifelt, ob Wähler überhaupt eine Vorstellung von den zu organisierenden Politikfeldern hätten. Auch Knapp (Q 2016: 6) ist ähnlicher Meinung; jedoch gäbe es in Bezug auf grobe ministerielle Zuschnitte so etwas wie einen Zeitgeist im Wahlvolk, welcher über die Parteien transportiert werden würde.

Erstens: Die Ketteneigenschaft der Anordnung hat Auswirkungen auf den Entscheidungsspielraum der Akteure in Bezug auf die organisatorische Ansiedlung von Aufgaben in der Struktur. Hier helfen die Beiträge in der Literatur zur Delegation nicht unmittelbar weiter. Dort beschäftigt man sich vornehmlich mit singulären Delegationssituationen (Braun und Gilardi 2006: 3). Kiewiet und McCubbins begründen dies wie folgt: „Each form of delegation arises from a different set of considerations. Each involves a different relationship between principal and agent, and each entails a different set of problems.” (1991: 4). Dass eine allumfassende und integrative Theorie bisher fehle (Thatcher und Sweet 2002: 3, Braun und Gilardi 2006: 3), mag hieraus resultieren.

Es ergeben sich jedoch im vorliegenden Szenario einige unmittelbare Einschränkungen, welche auf die Akteure unabhängig von den Entscheidungen vorhergehender Prinzipale wirken: Die Ketteneigenschaft legt den maximalen Handlungsspielraum von Akteuren fest. Sequenzabhängig werden nämlich die gestalterischen Spielräume für Akteure in späteren Gliedern der Kette zunehmend enger: In einer hierarchisch gegliederten Anordnung (vgl. Lepper 1981: 117) kann nur über Gegenstände im unterstellten Zuständigkeitsbereich entschieden werden (vgl. H1.2). Ein Abteilungsleiter, der im Ministerium für Wissenschaft und Kunst für ‚Wissenschaft‘ zuständig ist, kann im Regelfall nicht über aufbauorganisatorische Arrangements in der Nachbarabteilung ‚Kunst‘ befinden. Umgekehrt gilt für gewöhnlich aber auch, dass Akteure in den vorderen Gliedern der Kette am weitesten von Detailreglements entfernt sind. Weil sie deshalb überwiegend nur gegenüber abstrakten Entscheidungsgegenständen aufmerksam sein können, sind sie folglich auch nur in der Lage, hierüber Festlegungen zu treffen. Es gilt also grundsätzlich zu erwarten:

H3.1: *Je früher es in der Delegationskette zu Nicht-Delegation kommt, desto vertikal höher wird der betroffene Themenbereich angesiedelt.*

Auch im speziellen Fall der Beauftragten wird deren Existenz von der Ketteneigenschaft der Delegationssituation beeinflusst. Werden Beauftragte mit ganz bestimmten Funktionen bedacht, müssen sie bereits früh angekündigt werden, um die funktionsintendierte Wirkung zu erzielen: Insbesondere symbolpolitische, öffentlichkeitswirksame (vgl. Kropp und Sturm 1998: 35) und/oder Außenkontakt stiftende Beauftragte müssen der Bevölkerung oder der Zielgruppe frühzeitig angezeigt werden. Beauftragte, die eher verwaltungs- und koordinationsunterstützend (Hopp 1993) intern wirken sollen, sind hingegen auch in späteren Kettengliedern bestimmbar. Oft verbleiben aufgabenlastige Gegenstände, die der Linienorganisation zugeführt werden.

H3.2: *Je früher es in der Delegationskette zu Nicht-Delegation kommt, desto wahrscheinlicher ist die Installation von Beauftragten mit den obig genannten Funktionen.*

Zweitens: Neben dieser institutionellen Wirkung der Ketteneigenschaft ist insbesondere deren Wirkung auf Delegationsbeziehungen zwischen den Akteuren betrachtungsrelevant. Diese Delegationsbeziehungen sind von drei Hauptcharakteristika geprägt.

Punkt 1: Da Akteure nacheinander das Aktionsfeld betreten, stehen sie jeweils unter dem Eindruck der vorhergehend Handelnden und der Abschätzung des Handelns Nachfolgender. Weil der Akteur diese Situation antizipiert, wird er in seinem Handeln aufgrund des Handelns anderer mehr oder weniger stark beeinflusst.

Punkt 2: Je nachdem, wie stark der vorhergehende Akteur den betrachteten Agenten in der hierarchischen (Lepper 1981: 117) Delegationskette einschränken kann, verbleibt dem Agenten das Ermessen frei zu entscheiden (Epstein und O'Halloran 2006: 82), ob er als Prinzipal wiederum delegiert oder nicht: „Die von der jeweils vorgeordneten exekutivischen Ebene freigelassenen Gestaltungsräume der Organisation können auf der jeweils niedrigeren Ebene ausgefüllt werden.“ (Loeser 1994: 51). Werden den nachfolgenden Akteuren sämtliche Handlungsmöglichkeiten offen gelassen, werde ich von vollständiger Delegation (von Entscheidungsermessen) sprechen; determiniert der vorhergehende Akteur hingegen jegliche organisatorische Ausgestaltung, wird von vollständiger Nicht-Delegation oder Vorfestlegung die Rede sein. Dabei gilt freilich: Der Entscheidungsspielraum des Agenten kann nur kleiner oder gleich desjenigen des Prinzipals sein.

Punkt 3: Prinzipal-Agent-Beziehungen können für gewöhnlich von beiden Seiten betrachtet werden. Der Agent hat aber in der vorliegenden Anordnung kein oder nur marginales Entscheidungsermessen darüber, Vorfestlegungen anzunehmen oder abzulehnen. Deshalb ist die Perspektive des Prinzipals Bezugspunkt, wobei Agenten in der darauffolgenden Sequenz wieder zu Prinzipalen werden: „*Agents are those who govern by exercising delegated power.*“ (Thatcher und Sweet 2002: 4⁹³).

Drittens: Für den Agenten kann es sich – in der Organisationspolitik mehr als andernorts – rächen, wenn er eine Zielrichtung verfolgt, die von der des Prinzipals abweicht. Scheitert der Prinzipal, so scheitert – mit sehr wenigen Ausnahmen – auch der Agent. Agenten sind meist stark vom Erfolg des Prinzipals abhängig. In einer Delegationskette verstärkt sich jener Effekt mit jedem zusätzlichen Glied. Das macht die Verfolgung einer abweichenden Zielrichtung aus Eigeninteresse für Agenten nur bis zu einem gewissen Grad möglich. Im Falle eines Misserfolgs der Regierungsarbeit liefen nämlich sämtliche Akteure in der Delegationskette Gefahr, in einer Art Dominoeffekt ausgewechselt zu werden. Die jeweilig gewählte Regierung muss ihren Vertrag gegenüber dem Wahlvolk als Prinzipal erfüllen. Das Ziel der Regierung in der Rolle der Agentin ist also die Selbsterhaltung mittels Wieder(aus)wahl (Moe 1995: 139). Minister sind beispielsweise wiederum vom Erhalt der Regierung abhängig. Spitzenbeamte laufen Gefahr, bei einem Minister- und/oder Regierungswechsel ausgewechselt zu werden. Das gemeinsame Interesse an der Zielerreichung der Regierung greift insbesondere auch deshalb, weil sich Agenten oft aus Schnittmengen mit oder Teilmengen des Prinzipals rekrutieren.

⁹³ Hervorhebung durch die Autoren

In der Delegationskette entsteht ein klassisches Kollektivgutproblem mit der Möglichkeit des Trittbrettfahrens. *Einerseits* liegt es im Interesse des Agenten, den Erhalt seines Prinzipals zu befördern (vgl. Peters 1999: 344). Damit erhöht er die Chancen, seine eigene Position zu erhalten, welche ja vom Erfolg des Prinzipals abhängig ist. *Andererseits* kann er für sich zusätzliche Gewinne in gewissem Rahmen herausschlagen. Dieses Abweichen in der Zielrichtung des Agenten kann Verluste in der Nutzenfunktion des Prinzipals hervorrufen. Und dies bringt freilich wiederum die Erreichung des gemeinsamen Ziels in Gefahr (Shepsle 2010: 366).

4.4.4 Entscheidungen über aufbauorganisatorische Arrangements

In den vorangegangenen Abschnitten wurde erläutert, ob Akteure die Entscheidung über die Ansiedlung von Aufgaben der Migrations- und Integrationspolitik in der Aufbauorganisation deutscher Landesministerialverwaltungen an nachfolgende Kettenglieder delegieren oder ob sie selbst entscheiden. Damit wissen wir ‚wer‘ entscheidet. Nun, da wir hierzu Erwartungen generiert haben, richten wir den Blick auf das ‚wie‘. Hierbei handelt es sich um Organisationspolitik, weil eine *policy* betrieben wird, deren Gegenstand *polity* ist. Die Festlegung organisatorischer Arrangements stellt für die Akteure ein Instrument zur Verfolgung bestimmter (inhaltlicher) *policies* und *politics* dar. Aufgrund dessen müssen die handelnden Akteure davon ausgehen können, dass zwischen bestimmten organisationspolitischen Arrangements und bestimmten *policy*- oder *politics*-Zielen ein funktionaler Wirkzusammenhang besteht. Der Abschätzungsprozess dieser Wirkzusammenhänge kann – wie im vorangegangenen Unterkapitel gezeigt wurde – seitens des Akteurs je nach Ressourceneinsatz verschiedentlich komplex ausgestaltet sein. Akteure können sich dabei auf komplexe Kosten-Nutzen-Abwägungen unter großem Ressourceneinsatz, auf die Übernahme von Erkenntnissen über Funktionalitätszusammenhänge aus dem Fundus der Wissenschaft (z.B. bei Kieser und Walgenbach 2007) oder auch auf allgemein akzeptierte Mythen, die in diesem Zusammenhang entstanden sind (Meyer und Rowan 1977), stützen. Auf Grundlage dieses Wissens gestalten sie sodann die Ansiedlung der Aufgaben aus.

Die hauptsächlichen *polity*-Stellschrauben sind dabei bekanntlich die vertikale und horizontale Verortung von Aufgaben in Stab oder Linie sowie auf sonderorganisierte Weise. Hier wird beispielsweise unterstellt, dass Akteure grundlegende Funktionalzusammenhänge zwischen aufbauorganisatorischen Arrangements und Erfolg und Misserfolg inhaltlicher *policy* erkennen. Akteure, welche beispielsweise die Sichtbarkeit eines Politikfelds erhöhen wollen, werden die entsprechenden Aufgaben im Aufbau hierarchisch aufwerten. Ein Aufgabenbündel stärker in das Blickfeld des Ministers zu rücken ließe sich ebenfalls durch eine vertikale Höhverortung erreichen. Soll ein Thema breiter in verschiedenste Bereiche des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens Eingang finden, wird der Akteur auf eine querschnittsmäßig diverse Verortung in einer Vielzahl von Ministerien setzen.

Die Kombination von Migrations- und Integrationspolitik mit anderen Politikfeldern hängt davon ab, welche Affinität der Akteur zwischen den Aufgabenbereichen feststellt und welche Bereichsverquickungen für seine Zwecke opportun erscheinen. So können komplexitätsreduzierende Hypothesen zu allgemeinen Handlungserwartungen generiert werden, die *policy*- und *politics*-Ziele von Akteuren verschiedenster Art jeweils mit bestimmten organisationspolitischen Zielen verknüpfen. Diese Komplexitätsreduktion findet auf Seite der *policy*-Ziele dadurch statt, indem die Ziele nach deren Aufmerksamkeitshöhe und Zielrichtung eingeordnet werden.

Unabhängig davon, warum beispielsweise hohe Aufmerksamkeit für migrations- und integrationspolitische Fragen beim Akteur besteht, wird sich seine Aufmerksamkeit im Wunsch nach vertikaler Aufwertung des Felds ausdrücken. Oder ein Beispiel zu horizontalen Verortung: Sieht ein Akteur den sozialpolitischen Aspekt der Integrationspolitik als zentral an, ist es wahrscheinlich, dass der Akteur das entsprechende Aufgabenbündel nicht beim Innenministerium, sondern eher in einem Ministerium des sozialen Bereichs ansiedeln will. So können also folgende Hypothesen zur Abschätzung des organisationspolitischen Handelns von Akteuren formuliert werden:

H4.1: Je stärker ein Akteur gegenüber dem Themenbereich aufmerksam ist, desto vertikal höher will er den Bereich ansiedeln.

H4.2: Je näher ein Akteur die Affinität eines Aufgabenbündels zu einem Politikfeld einschätzt oder wünscht, desto wahrscheinlicher ist die horizontale Verortung des Aufgabenbündels am entsprechenden Ort jenes Politikfelds.

H4.3: Je stärker ein Akteur gegenüber einem Aufgabenbündel aufmerksam ist, desto wahrscheinlicher ist die horizontale Verortung in seiner Zuständigkeitssphäre.

Ähnliche Wirkmechanismen sind bei der Einführung von Beauftragten (vgl. erschöpfend behandelt bei Hopp 1993 und Fuchs 1985 und 1986 und diskutiert u.a. bei Busch 1986 und Eberle 1988) zu unterstellen. Unter zwei Bedingungen fördert hohe Aufmerksamkeit von Akteuren gegenüber einem Thema oder Politikfeld die Ein- und Fortführung eines Beauftragten:

Erstens wird dieses Organisationsmodell meist dann eingesetzt, wenn ein Aufgabenfeld neu zu organisieren ist oder sich die Qualität der Aufgaben verändert hat. Beauftragte dienen hier als Pioniere, weil sie aufgrund ihrer Funktionsbeschreibung flexibler agieren können als linienorganisierte Stellen (Fuchs 1985: 154-156).

Die *zweite* Bedingung bezieht sich auf die Sichtbarkeit von bestimmter Beauftragtentypen in der Öffentlichkeit: Wenn bereits alle wesentlichen Aufgaben im organisatorischen Arrangement Niederschlag gefunden haben, Akteure jedoch hohe Aufmerksamkeit nach außen demonstrieren wollen, steigt die Wahrscheinlichkeit der Installation von Beauftragten (wieder).

H4.4: Wenn die Aufmerksamkeit des Akteurs hoch ist und unter den Bedingungen, dass (1) das Thema entweder organisatorisch noch nicht erschlossen ist oder vor einer radikalen Umorganisation steht ODER dass (2) trotz bereits vollzogener Erschließung des Aufgabenfelds im Aufbau die Aufmerksamkeit der Akteure öffentlichkeitswirksam demonstriert werden soll, steigt die Wahrscheinlichkeit der Installation von Beauftragten.

4.4.5 Modell

In den vorangegangenen Abschnitten wurde eine Reihe von Hypothesen aufgestellt. Im Fokus standen zunächst Überlegungen dazu, in welchen Situationen Akteure Entscheidungen über aufbauorganisatorische Arrangements an andere Akteure delegieren und wann sie selbst entscheiden. Maßgeblich waren dabei gemeinsame Randbedingungen, unter denen Akteure ihre Ziele entwickeln. Ob und wie viel delegiert wird kann nur dann bestimmt werden, wenn die Zielrichtungsdiskrepanz zwischen den Akteuren im Hinblick auf organisatorische Arrangements bekannt ist. Hierzu müssen Erwartungen über die Ausprägung jener Zielrichtungen für jeden einzelnen Akteur existieren. Erst recht müssen Erwartungen zu seinen diesbezüglichen Zielen vorhanden sein für den Fall, dass der Akteur nicht delegiert, sondern die Entscheidung über organisatorische Arrangements selbst trifft.

Die entlang dieses Argumentationsgangs hergeleiteten Hypothesen sind nach vier Gruppen geordnet und begründen so das theoretische Modell, welches der Untersuchung zugrunde liegt. Die Hypothesen stehen nicht im Konkurrenzverhältnis zueinander. Vielmehr konstituieren Sie einen Gesamtmechanismus, der in jeder untersuchten Delegationssituation entlang aller Hypothesen durchgespielt wird. Ihre auf den ersten Blick hohe Zahl lässt sich damit erklären, dass sich Ministerialverwaltungen entlang fünf nicht weiter aggregierbaren Merkmalen zusammensetzen: Charakterisierende Umschreibungen beinhalten Aussagen über (1) vertikale und (2) horizontale Anordnung des Gegenstands in der Linienorganisation, (3) die Existenz, sowie (4) vertikale und (5) horizontale Anordnung von Beauftragten. Teilweise bedingen sich diese untereinander, wobei diese Bedingungen festgelegt wurden. Die erste Hypothesengruppe wurde in Unterkapitel 4.3 begründet und bezieht sich auf habituelles Handeln. In der zweiten Gruppe werden Erwartungen darüber formuliert, in welchen Fällen es an bestimmten Stellen der Delegationskette zu Nicht-Delegation kommt, das heißt, wann Akteure Entscheidungen über aufbauorganisatorische Arrangements selbst treffen. In der dritten Gruppe werden sodann Erwartungen postuliert, die aus der Ketteneigenschaft der Delegationssituation selbst erwachsen. Gruppe 4 klärt, welche *policy*- und *polity*-Ziele die beteiligten Akteure zu welchen organisationspolitischen Handlungsschritten veranlassen. Die akteursbezogene Gruppe 4 ist somit den umweltbezogenen Gruppen 2 und 3 analytisch nachgelagert.

Abbildung 4.3: Gesamtübersicht aller Teilhypothesen des theoretischen Modells

Gesamtübersicht aller Teilhypothesen des theoretischen Modells	
H 1	1 Je öfter eine Entscheidung in der Vergangenheit in vergleichbaren Situationen auf dieselbe Weise ausgeführt wurde, desto geringer ist die Chance auf abweichende Entscheidungen in der Zukunft.
	2 Je mehr Handlungsschritte hinsichtlich des Ziels bereits vorliegen, desto enger sind Spielräume für die Auswahl zukünftiger Handlungsoptionen.
H 2	1 Bei hoher Aufmerksamkeit des Prinzipals, hoher Aufmerksamkeit des Agenten und gleicher Zielrichtung kommt es eher zu Delegation.
	2 Bei hoher Aufmerksamkeit des Prinzipals, hoher Aufmerksamkeit des Agenten aber Zielrichtungsungleichheit kommt es eher zu Nicht-Delegation.
	3 Bei hoher Aufmerksamkeit des Prinzipals aber geringer Aufmerksamkeit des Agenten kommt es zu Nicht-Delegation. Die Untätigkeit des Agenten würde ansonsten den Gegenstand unbehandelt bleiben lassen.
	4 Bei geringer Aufmerksamkeit des Prinzipals und hoher Aufmerksamkeit des Agenten kommt es eher zu Delegation – vorausgesetzt, dass keinerlei Wechselwirkung zu anderen Zielen des Prinzipals vorliegt.
	5 Bei niedriger Aufmerksamkeit beider kommt es zu Delegation.
H 3	1 Je früher es in der Delegationskette zu Nicht-Delegation kommt, desto vertikal höher wird das betroffene Aufgabenbündel angesiedelt.
	2 Je früher es in der Delegationskette zu Nicht-Delegation kommt, desto wahrscheinlicher ist die Installation von Beauftragten mit obig genannten Funktionen.
H 4	1 Je stärker ein Akteur gegenüber einem Aufgabenbündel aufmerksam ist, desto vertikal höher will er es ansiedeln.
	2 Je näher ein Akteur die Affinität eines Aufgabenbündels zu einem Politikfeld einschätzt oder wünscht, desto wahrscheinlicher ist die horizontale Verortung dieses Aufgabenbündels am entsprechenden Ort jenes Politikfelds.
	3 Je stärker ein Akteur gegenüber einem Aufgabenbündel aufmerksam ist, desto wahrscheinlicher ist die horizontale Verortung in seiner Zuständigkeitssphäre.
	4 Wenn die Aufmerksamkeit des Akteurs hoch ist und unter den Bedingungen, dass (1) das Thema entweder organisatorisch noch nicht erschlossen ist oder vor einer radikalen Umorganisation steht ODER dass (2) trotz bereits vollzogener Erschließung des Aufgabenfelds im Aufbau die Aufmerksamkeit der Akteure öffentlichkeitswirksam demonstriert werden soll, steigt die Wahrscheinlichkeit der Installation von Beauftragten.

Eigene Darstellung.

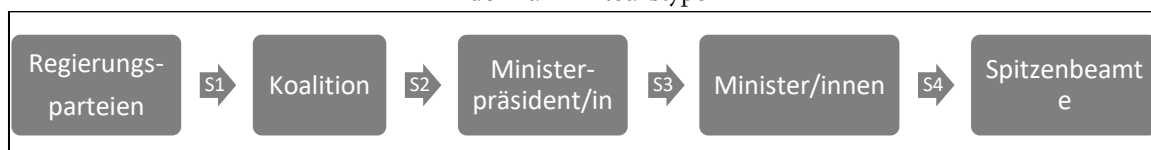
Nun bleiben noch zwei Dinge auszuführen. *Erstens* ist bereits angeklungen, dass es Randbedingungen gibt, die sich nicht auf die gesamte Kette, sondern nur auf einzelne Delegationsbeziehungen in der Kette beziehen. Diese müssen noch explizit herausgearbeitet werden. *Zweitens* handeln in diesen Sequenzen verschiedene Typen von Akteuren, denen unterschiedliche Ziele unterstellt werden können. Auch damit muss sich der letzte Abschnitt des Theoriekapitels befassen.

4.5 Sequenzspezifische Randbedingungen in Delegationssituationen

Im vorangegangenen Abschnitt wurden insgesamt fünf Akteurstypen identifiziert, die ein Geflecht aus Delegationsbeziehungen bilden: die Regierungspartei(en), das Koalitionsaushandlungsgremium, der oder die Ministerpräsident/in, die Minister und die Spitzenbeamten. Diese fünf Akteurstypen sind durch vier Delegationssequenzen miteinander verbunden. Jede Sequenz schafft die Randbedingungen für das Handeln der Akteure. Nun geht es darum, jene Randbedingungen näher zu beleuchten. Sie können ausschlaggebend für Handlungsentscheidungen sein. Bei den Randbedingungen handelt es sich dabei insbesondere um die Beschaffenheit und Anordnung teilnehmender Akteurstypen sowie deren Beziehung zueinander. Daraus können akteurstypische Ziele zugeordnet werden.

Die gewünschte Information zu den Randbedingungen kann in kleinteiligen Fragmenten teilweise aus dem Literaturbestand entnommen werden. Insbesondere in der englischsprachigen Literatur existieren zahlreiche Beiträge zu Delegationsbeziehungen in singulären Sequenzen. Empirische Analysen dominieren hier das Feld. Man beschäftigt sich mit Prinzipal-Agenten-Verhältnissen zwischen Mitgliedern der Regierungsfraktion(en) und Ausschussmitgliedern (z.B. Krehbiel 1992), zwischen Regierungsfraktion(en) und Kabinett (z.B. Strøm, Budge und Laver 1994, Saalfeld 2000b, Martin und Vanberg 2011), zwischen Parlament und/oder Ausschüssen und der Exekutive (z.B. McCubbins und Schwartz 1984 und 1987, McCubbins, Noll und Weingast 1987, Balla 1998, Epstein und O'Halloran 1999, Volden 2002, Huber und Shipan 2002), zwischen Regierungsfractionen und Ministern (Thies 2001), an weisungsgebundene (Döhler 2005, Döhler und Jann 2007) und weisungsungebundene Institutionen (z.B. Thatcher und Sweet 2002, Braun 2006, Gilardi 2008, Schrefler 2010). Damit sind lediglich einige wichtige Hauptfelder im Bereich des staatlichen Politikbetriebs genannt. Weitere Forschungstätigkeit (grober Überblick bei Epstein und O'Halloran 1994) ist beispielsweise bei Hawkins und andere (2006) auf den Bereich der Internationalen Organisationen oder Politikfelder (Pfaff und Zweifel 1998) bezogen. Eine große Herausforderung stellte im Folgenden die Zusammenführung verschiedenster Informationsschnipsel aus genanntem Literaturbestand zu einem großen Ganzen für die jeweilige Sequenz dar.

Abbildung 4.4: Graphische Darstellung der sequenziellen Abfolge von Delegationssituationen zwischen den fünf Akteurstypen



Eigene Darstellung.

4.5.1 Sequenz 1

Die erste Sequenz ist zweifelsohne die am dichtesten beforschte unter allen betrachteten. Hier bilden Regierungsparteien den Prinzipal und das Koalitionsaushandlungsgremium den Agenten. Dabei kann der Agent nicht vom Prinzipal frei ausgewählt werden. Vielmehr ist der Agent in dieser Sequenz ein zeitlich begrenztes Gremium. Hauptaufgabe dieses Gremiums ist, die im Vorfeld der Wahl formulierten Ziele der Regierungsparteien in Einklang bringen.

4.5.1.1 Randbedingungen

Obwohl die Literatur anerkennt, dass sich ein Blick in die innerparteiliche *black box* lohnen würde (Jun 1994: 15, Kropp und Sturm 1998: 15), werden Regierungsparteien regelmäßig als einheitliche kollektive Akteure angesehen (Robertson 1976: 26, Laver und Shepsle 1990, Laver und Schofield 1998: 15, Saalfeld 2008: 349, Kropp und Sturm 1998: 14). Mit dem Koalitionsaushandlungsgremium wird ein temporärer Akteur als Agent geschaffen.

Im Normalfall (Schmidt 1996: 72) ist in deutschen Bundesländern mehr als eine Fraktion nötig, um mehr als die Hälfte der Parlamentssitze auf sich zu vereinen. In diesem Fall gibt es nicht einen, sondern mindestens zwei Prinzipale. Diese zwei verschiedenen Kollektivakteure wirken gegenüber dem Agenten als ‚multipler‘ (Müller und Strøm 2008, Thatcher und Sweet 2002: 6) Prinzipal. Im Vorfeld einer Regierungsbildung gilt es, eine Einigung auf einige grundlegende organisatorische Arrangements der Regierung herbeizuführen. Dieses geschieht in deutschen Bundesländern seit einigen Jahrzehnten ausnahmslos (dazu Jun 1994: 26, Kropp und Sturm 1998: 88) in Koalitionsvereinbarungen. Zu diesem Zweck wird ein aus Vertretern der jeweiligen Regierungsparteien zusammengesetztes Koalitionsaushandlungsgremium gebildet. Der so geschaffene Agent existiert lediglich für kurze Dauer: Nach der Aushandlung von organisatorischen Arrangements und der Festlegung des Ermessensspielraums für nachfolgende Sequenzen löst sich dieser temporäre Akteur wieder auf. Der Agent wird regelmäßig nicht geschaffen, wenn eine Partei die absolute Mehrheit auf sich vereinen kann (Bull 1999: 172). Dies ist folgenreich für das vorhandene Entscheidungsmessen in dieser Sequenz: Es kommt zu einer vollständigen Delegation an den Ministerpräsidenten.

Die personelle Bestückung von Unterhändlern der Parteien im Koalitionsaushandlungsgremium kann unterschiedlich ausfallen: „Die Parteien werden in den Koalitionsverhandlungen durch je nach innerer Struktur und personeller Organisation unterschiedlich gebildete Kommissionen vertreten, die in der Regel aus den wichtigsten Führungspersönlichkeiten der einzelnen Parteien bestehen.“ (Jun 1994: 25, ähnlich Schüttemeyer 1999: 94). Obwohl dies nicht zwingend erforderlich sei (Bauckhage 1999: 218), handelt es sich beim Verhandlungsführer meist um den Parteichef, der auf Landesebene überwiegend (März 2006: 174-176, Schneider 2001: 74-77) in Personalunion mit dem designierten Ministerpräsident auftritt. In diesem Fall stellt er gleichzeitig den Agent in Sequenz 2 dar⁹⁴. Der Parteichef dominiert bei wichtigen Gegenständen (vgl.

⁹⁴ Gebauer (2006: 138) spricht von „Vorwirkung der Richtlinienkompetenz“

Saalfeld 2000: 48, Strøm 1990: 30f) als Hauptrepräsentant seiner Partei nicht selten das Geschehen um unter Zeitdruck komplexe Entscheidungswege zu vermeiden (Bauckhage 1999: 218). Regelmäßig sind auch spätere Minister – also spätere Agenten in Sequenz 3 – aus einem Pool von ‚ministeriellen‘ (vgl. Giannetti und Laver 2005: 92, Gallagher, Laver und Mair 2006: 51, Derlien 1996: 548, Müller-Rommel 1994: 160) Personen⁹⁵ als Fachexperten im Gremium vertreten. So liegen Delegationsakte meist nicht als Auslagerungen an Externe sondern als Verlagerungen innerhalb des kollektiven Akteurs vor. Aufgrund von Informationsasymmetrie zugunsten der Fachexperten werden diese später mit hoher Wahrscheinlichkeit für Ministerposten oder in andere offizielle Ämter selektiert. Dies engt den Pool potentieller Agenten für die Sequenzen 1-3 ein. Seltener werden Fraktionsexterne und/oder Parteilose berufen.

Abbildung 4.5: Zentrale Randbedingungen in Sequenz I

Randbedingungen in Sequenz I	
Teilnehmerkreis, Beziehung	Parteien (P) > Koalitionsaushandlungsgremium (A)
Selektion möglich	Nein
Anzahl der Agenten	1
Anzahl der Prinzipale	1+x (abhäng. von der Zahl der Koalitionspartner)
Agent Teilmenge Prinzipal	überwiegend ja
Zugriffs- und Kontrollmöglichkeiten	einmalig

Eigene Darstellung.

4.5.1.2 Akteursziele

Die Formulierung von Erwartungen mit Blick auf akteurstypische Ziele des Aushandlungsgremiums bedarf einer genauen Analyse der Beschaffenheit jenes Agenten. Die entsandten Vertreter des Prinzipals sind nicht mit freiem Mandat ausgestattet, sondern mittels der jeweiligen Parteipositionen vorfestgelegt (vgl. Laver und Shepsle 1996: 25). Zu berücksichtigen ist hier, dass es sich um einen multiplen Prinzipal handelt. Das heißt: Die Entsandten kommen aus unterschiedlichen Teilprinzipalen mit potentiell unterschiedlichen Zielen. Der Handlungsspielraum und insbesondere die Verhandlungsmasse des Koalitionsaushandlungsgremiums werden folglich von der Summe der aufmerksamen Gegenstände und Positionen aller beteiligten Parteien eingeschränkt. Die Ausrichtung der Positionen des Prinzipals kann also unter Umständen in sich widersprüchlich sein. Zur näheren Ermittlung der Ziele des Agenten ist zudem seine Beschaffenheit zu berücksichtigen. Tirole (1999: 768)⁹⁶ beschreibt die Situation als ‚Veto-Kollegialität‘: Alle Abordnungen der Regierungsparteien sind in der Lage, jeweils zuwi-

⁹⁵ Das heißt: bisherige Minister und Funktionsträger oder Fachpolitiker aus Schattenkabinetten der Opposition

⁹⁶ Hierauf stützen sich auch Müller und Strøm (2008: 163)

derlaufende Positionen der anderen notfalls zu blockieren. Bestehen folglich im multiplen Prinzipal widersprüchliche Positionen, so sind die Positionen des Agenten und mindestens eines Akteurs des Prinzipals richtungsungleich. Aufmerksamkeit und Richtung von Prinzipal und Agent hängen also von den Zielen eines Akteurstyps ab: den Parteien. Die Festlegung von Parteipositionen geschieht auf prominente Weise (vgl. Kropp und Sturm 1998: 40) regelmäßig in Parteiprogrammen. Diese können sowohl organisatorische als auch inhaltliche Gegenstände enthalten. Zudem können Texte zum programmatischen Inhalt so determinierend formuliert oder kontextualisiert werden, sodass dies die Optionen passender organisatorischer Lösungen stark einschränkt.

Parteien als Agenten haben sich in der vorhergehenden Sequenz gegenüber deren Prinzipal – also ihrer Wählerschaft (Martin und Vanberg 2011: 10) – auf Ziele festgelegt. Jene Ziele bildeten die Grundlage des Wahlvolks zur Selektion potentieller Regierungsparteien. In der nun betrachteten Sequenz 1 bilden jene programmatischen Festlegungen die Verhandlungsmasse des Prinzipals. Dies zeigen Bäck, Debus und Dumont auch empirisch: „... our results show that there is a link between the promises made by parties before the elections and their behaviour when they bargain in the process of coalition formation” (2011: 467f)⁹⁷. Parteien formulieren also ihre Positionen auch unter Antizipation möglicher Regierungsbeteiligung. Zum Zeitpunkt der Programmerstellung lässt sich die genaue Beschaffenheit des Koalitionsaushandlungsgremiums samt Kräfteverhältnisse noch nicht absehen. Trotzdem berücksichtigen Parteien in ihrer Positionsformulierung bereits möglicherweise auftretende Konflikte: „Das jeweilige Wahlprogramm sollte im Vorfeld der anstehenden Wahl dergestalt abgefaßt sein, daß Verhandlungen mit dem potentiellen Partner in allen Bereichen grundsätzlich möglich sind, gemeinsame Lösungen erkennbar sind und die jeweiligen Koalitionäre dennoch ihre programmatische Eigenständigkeit wahren.“ (Bauckhage 1999: 221, ähnlich Heinrich 1999: 126, angedeutet in Laver und Schofield 1990: 59-61 i.V.m. 103f.). Zu diesem Zweck wird das Aushandlungsgremium geschaffen. *Einerseits* besteht also der gemeinsame Wille zum Regierungserhalt und *andererseits* das Bedürfnis der Parteien, sich vor der kommenden Wahl mittels programmatischer Eigenständigkeit als die beste Option von anderen Parteien abzusetzen (Martin und Vanberg 2011: 10-15). Ein Weg aus diesem Dilemma führt über bestimmte Profilierungsfelder (Bauckhage 1999: 221, Kropp und Sturm 1998: 34) von Parteien, die relativ zum potentiellen Koalitionspartner deutlicher ins Licht der Aufmerksamkeit des Wählers gerückt werden: “What counts is the relative amount of emphasis they put on discussing specific themes as devoting a greater part of a manifesto to a policy area will usually indicate that the party has a well thought-out plan of action for it and the desire to implement it.” (Bäck, Debus und Dumont 2011: 449). Ganz im Sinne des dargelegten theoretischen Rahmens weist auch Robertson darauf hin, dass Parteien nicht gegenüber allen Gegenständen gleich aufmerksam sein könnten und dass diese Aufmerksamkeit situationsabhängig höheren oder niedrigeren Nutzen verursache (1976: 67f, ähnlich Budge 1994: 455). Man kann also erwarten, dass

⁹⁷ Aufgrund eines spekulativen (Fehl-)Schlusses nehmen Kropp und Sturm (1998: 40) hier eine Gegenposition ein.

der multiple Prinzipal den Agenten dieser Sequenz mit eher nicht-gegensätzlichen, aber dafür zahlreichen Gegenständen bestückt wird.

4.5.2 Sequenz 2

Die zweite Sequenz besteht aus dem Koalitionsaushandlungsgremium und dem oder der Ministerpräsident/in. Besagtes Gremium hatte in der vorangegangenen Sequenz noch als Agent die Aufgabe, die Ziele der Regierungsparteien in Einklang zu bringen. Nun fungiert es als Prinzipal.

Dabei ist die Zugriffsmöglichkeit dieses Prinzipals zeitlich begrenzt: Löst sich das Gremium nach der Koalitionsvereinbarung auf, gehen damit jegliche Möglichkeiten der Einflussnahme der Akteure aus der ersten Sequenz unter: Im Bereich der Organisationspolitik fällt alles Weitere in den Kompetenzbereich von Akteuren, die dem Gremium in der Delegationskette nachgelagert sind. Dadurch ist diese Sequenz insbesondere hinsichtlich des Ressortzuschnitts zentral. Den Ressortzuschnitt legt in der Regel das Koalitionsaushandlungsgremium fest. Der Ministerpräsident hat zwar formal weitreichenden Einfluss auf den Ressortzuschnitt. Das Aushandlungsgremium kann diesen Einfluss jedoch erheblich dämpfen. Mittelbar kommt dadurch dem stellvertretenden Ministerpräsidenten, der üblicherweise von dem/einem Koalitionspartner gestellt wird, ein gewisses Maß an Entscheidungsgewalt zu.

4.5.2.1 Randbedingungen

In der zweiten Sequenz befindet sich der Ministerpräsident – also ein Individualakteur – in der Rolle des Agenten. Das Koalitionsaushandlungsgremium fungiert als Prinzipal. Im Gegensatz zu den Prinzipalen aller nachfolgenden Sequenzen hat dieser temporäre Akteur nur eine einmalige Zugriffsmöglichkeit – und zwar zu Beginn einer Regierungsperiode –, um auf die organisatorische Ausgestaltung der Regierung Einfluss zu nehmen: „Mit der Wahl des Regierungschefs und der Ernennung der Ministerinnen und der Minister ist eine *Abkopplung der Regierung von der Fraktion* verbunden, die für die weitere Arbeit beider Seiten bestimmend ist.“ (Bull 1999: 172)⁹⁸. Der Prinzipal dieser Sequenz muss deshalb sorgfältig festlegen, welchen Ermessensspielraum er den nachfolgenden Agenten über alle weiteren Gegenstände lässt. Dazu muss er potentielle Richtungsungleichheiten in der Zukunft abschätzen. So gehen Vereinbarungstexte über die ‚Ressortverteilung als Minimum‘ (Müller, Bergman und Strøm 2008: 14) weit hinaus.

⁹⁸ Hervorhebung vom Autor

Abbildung 4.6: Zentrale Randbindungen in Sequenz II

Randbedingungen in Sequenz II	
Teilnehmerkreis, Beziehung	Koalitionsaushandlungsgremium (P) > MP (A)
Selektion möglich	nein
Anzahl der Agenten	1
Anzahl der Prinzipale	1
Agent Teilmenge Prinzipal	regelmäßig ja
Zugriffs- und Kontrollmöglichkeiten	einmalig

Eigene Darstellung.

Schon vor einiger Zeit entspann sich eine Kontroverse bei der Frage, ob Politikinhalte (Kropp und Sturm 1998, Müller-Rommel 1994: 165-167) oder organisatorische Arrangements (Laver und Shepsle insb. 1996, Browne und Franklin 1973: 454, Budge und Keman 1990) den Hauptgegenstand von Koalitionsvereinbarungen darstellten und ob diese unabhängig voneinander (Laver und Schofield 1998, Müller-Rommel 1994: 165, Saalfeld 2000: 65) oder interdependent (Laver und Shepsle 1996, Keman 2006, Hindmoor 2006) seien (vgl. zur Diskussion Pappi, Schmitt und Linhart 2008: 323f). Mittlerweile geht man in diesem Forschungsfeld nur noch vereinzelt davon aus, dass das organisatorische Arrangement nicht Hauptgegenstand und völlig unabhängig vom Inhalt sei. Diese Erkenntnis folgt der theoretischen Modellierung, nach welcher inhaltliche Festlegungen über *policies* als intendierte oder nicht-intendierte Mittel zur Beschränkung des ministeriellen Entscheidungsspielraums auch und besonders im Hinblick auf das organisatorische Arrangement betrachtet werden können. Der Zuschnitt von Ministerien wird dabei als zentraler Gegenstand des Interesses angenommen: "Although cabinet portfolios are only the tip of the iceberg of allocation decisions that coalition parties have to make, they are probably the most important ones." (Verzichelli 2008: 237).

4.5.2.2 Ressortzuschnitt

Der Ressortzuschnitt ist für die organisatorische Ausgestaltung eines Politikfelds – und besonders eines potentiell beweglichen wie der Migrations- und Integrationspolitik – bestimmend. Durch die Zuweisung von Aufgaben zu bestimmten Ressorts wird *erstens* die horizontale Verortung nahezu determiniert und *zweitens* der Pfad in der Delegationskette mit der Auswahl des Ministers als Agenten festlegt.

Erstens: Mit der horizontalen Verortung von Aufgaben erfolgt die erste und folgenreichste Zusammenfassung derselben mit anderen Aufgaben. Parteien haben hier aufgrund ihres jeweiligen Aufmerksamkeitsbilds bestimmte Präferenzen gegenüber möglichen Kombinationen von Aufgaben und Aufgabenbündeln (jüngst Saalfeld und Schamburek 2014, Sieberer 2015). Parteien, die sich für das Politikfeld stark interessieren, wollen es unter ihrer ministeriellen Zuständigkeit organisiert wissen, wodurch sie

die Politik im Feld am besten kontrollieren können (Budge und Keman 1990, Hindmoor 2006: 62, Jun 1994: 80, Martin und Vanberg 2011: 9, Bäck, Debus und Dumont 2011: 441, Druckman und Warwick 2005: 18f). Ob sich dies verwirklichen lässt hängt von zwei Faktoren ab. (1) Wenn das Politikfeld von anderen Koalitionspartnern beansprucht wird (vgl. Laver und Schofield 1998: 183), besteht Zielrichtungsungleichheit. Unter Umständen setzt sich die Partei bei der Besetzung des Ressorts nicht gegenüber dem Partner durch. (2) Es herrscht Knappheit hinsichtlich der Ressortanzahl, was die Gründung eines eigenen Ressorts für jedes Teilpolitikfeld regelmäßig nicht zulässt, was die Zusammenfassung von Teilpolitikfeldern zwingend notwendig macht. Die Kompatibilität von Aufgaben des Politikfelds mit denen anderer Politikfelder kann also eine Rolle spielen. Folglich können strategische Ziele gegenüber anderen Politikfeldern die horizontale Verortung des Betrachtungsgegenstands beeinflussen.

Tritt mindestens einer dieser beiden Fälle – der Nicht-Durchsetzung oder der Inkompatibilität – ein, so fallen entsprechende Aufgaben anderen Partnern zu. Hier ist zu erwarten, dass die zielverfehlende Partei die Aufgaben zumindest im von ihnen vorgesehenen Aufgabenzusammenhang organisiert wissen will (vgl. Schamburek 2015) oder beim Schnüren von Tausch-Paketen ein anderes umstrittenes Feld zugesprochen bekommt (Pappi, Schmitt und Linhart 2008: 326). Beides bedarf der vertraglichen Festlegung: “The greater the preference diversity among the coalition parties the more formalized their coalition agreement is likely to be.” (Müller und Strøm 2008: 167). „*Like-minded parties*“ tendierten daher dazu, Festlegung nur zu wenigen strittigen Fragen zu treffen; Umgekehrtes gelte für Partner, die weiter auseinander lägen (Müller, Bergman und Strøm 2008: 16f). Für gewöhnlich sinkt die Zahl der strittigen Fragen bei unveränderter Akteurskonstellation. Basierend auf Ergebnissen aus der vorhergehenden Koalitionsaushandlung ist habituelles Handeln wahrscheinlich: “... some ‘new’ cabinets are identical or almost identical to their respective predecessors, so that it is likely that little or no real bargaining occurred.” (De Winter und Dumont 2008: 124).

Zweitens: Der Ressortzuschnitt legt die Agenten der dritten Sequenz fest. Damit gehen drei wichtige Implikationen einher. (1) Zwischen den Agenten werden maximale ausschließliche Verantwortungsbereiche über organisatorische Arrangements aufgeteilt (vgl. Tirole 1999: 742f). So kann ein Agent nicht oder nur bedingt über Gegenstände verfügen, die an andere Agenten delegiert wurden. (2) Den Ressorts werden mittels Benennungsrecht Einflussphären von Parteien zugeordnet. (3) Je nach der Person des Ministers unterscheiden sich individuelle Ziele.

4.5.2.3 Ministerpräsidenten als Kettenglieder

Der Ressortzuschnitt muss spätestens vom Prinzipal der Sequenz 3 bestimmt werden. Es handelt sich hierbei um den Ministerpräsidenten. Im Falle einer Koalitionsregierung ist zu erwarten, dass der Zuschnitt schon im Aushandlungsgremium erfolgt (Steinberg 1979: 362). Der Ministerpräsident als Individualakteur kann *de facto* meist nur für den Koalitionspartner Festlegungen treffen, dem er selbst angehört (vgl. März 2006: 153).

Dieser Partner tritt bereits als Teil-Prinzipal in Sequenz 1 auf. Jedoch kann er auch eigene und potentiell vom Prinzipal abweichende Ziele haben (Moe 1995: 139). Davon abgesehen ist aber das Hauptmotiv des Ministerpräsidenten dem des Prinzipals sehr ähnlich: Die Verantwortung für das Funktionieren der Regierung liege nämlich besonders bei ihm (ebd.: 140f).

Die Person des Ministerpräsidenten steht in der Regel schon lange vor der eigentlichen Wahl fest (Leunig 2012: 181). Sein Gestaltungsspielraum sei – vergleichbar mit der des Bundeskanzlers (vgl. Böckenförde 1964: insb. 139-144) als ausgewiesener Inhaber von Organisationsgewalt (Lange 2003: 257f, Schümer 2006) in allen Landesverfassungen verhältnismäßig stark und weitreichend (Schneider 2001: 53, Bull 1999: 172). Wie weitreichend Festlegungen seitens vorhergehender Prinzipale formal erfolgen können ist strittig (zur Diskussion siehe u.a. Schümer 2006: 11-32, Leunig 2012: 161f, Kropp und Sturm 1998: 88-94). Die faktische (Jun 1994: 27) Verbindlichkeit (Müller und Strøm 2008: 164, Müller-Rommel 1994: 165) von Koalitionsvereinbarungen⁹⁹ ist nahezu¹⁰⁰ unumstritten. Mindestens kann der Ministerpräsident jedoch in gewissem Rahmen (organisatorische) Akzente setzen (Schneider 2001: 51, März 2006: 155, vgl. auch Michna 2008a: 104-106, 149).

4.5.3 Sequenz 3

Sequenz 3 enthält den Ministerpräsidenten und die Minister. Formal verbrieft das Ressortprinzip den Ministern einen gewissen Entscheidungsspielraum im Rahmen der ressortinternen Organisationspolitik. Die Praxis kommt jedoch dem klassischen Delegationsverhältnis zwischen Ministerpräsident und Ministern sehr nahe, weil es darauf ankommt, inwieweit der Ministerpräsident von seiner Richtlinienkompetenz Gebrauch macht.

Ungeachtet der Festlegungen in vorhergehenden Sequenzen ist die Kompetenz des Ministerpräsidenten als Prinzipal in seiner Funktion, ‚die Exekutive zu organisieren‘ (Müller-Rommel 1994: 162) ebenfalls umstritten. Richtlinienprinzip und Organisationsgewalt des Ministerpräsidenten *einerseits* und das Recht der Minister, ihr Ressort eigenverantwortlich zu führen (vgl. Ellwein 1976: 102) *andererseits* stehen unaufgelöst in einem formalen Spannungsverhältnis (Saalfeld 2000: 51, Gebauer 2006: 137f, März 2006: 157). Der theoretische Rahmen erlaubt mit der Ermittlung des Grads an Nicht-Delegation, empirisch über bisher oft nur fallbezogene Betrachtungen hinauszugehen.

Der Ministerpräsident kann als Prinzipal im Rahmen der Vorgaben aus vorherigen Sequenzen vor allem in zwei weiteren Bereichen vorfestlegend tätig werden: (1) personelle Selektion der Agenten und (2) organisatorische Ansiedlung von Aufgabenerledigung in

⁹⁹ ... nebst jeweiligen geheimen Zusatzvereinbarungen (siehe Bauckhage 1999: 219) ...

¹⁰⁰ In der Literatur wird dies mithin relativiert, wie z.B. bei Gebauer: „Verfassungsrechtlich bleibt der Ministerpräsident frei, in seiner Regierungserklärung wie auch in der weiteren Regierungsarbeit von einer Koalitionsvereinbarung abzuweichen. Überlegungen zur Einklagbarkeit von Koalitionsverträgen sind rein theoretischer Natur; es geht allein um die Frage der politischen Belastbarkeit einer Koalition.“ (2006: 138); vgl. z.B. auch Bull 1999: 173.

seiner Steuerungsbehörde, der Staatskanzlei (Zerr 2006: 191). Staatskanzleien sind aufgrund ihrer vornehmlichen Leitungsfunktion von Ressortaufgabenerledigung zum großen Teil befreit (Jantz und Veit 2011: 185, Leunig 2012: 163, Schneider 2001: 72f). Traditionen, persönliche Präferenzen des Ministerpräsidenten und besondere politische Bedeutung seien aber oft Grund dafür, den Ministern bestimmte Gegenstände aus deren Händen zu entziehen und diese bei der Staatskanzlei anzusiedeln (Schneider 2001: 295, ähnlich Häußler 1995: 61). Dazu zähle unter anderem die Kulturpolitik (ebd.: 72f).

Abbildung 4.7: Zentrale Randbindungen in Sequenz III

Randbedingungen in Sequenz III	
Teilnehmerkreis, Beziehung	Ministerpräsident (P) > Minister (A)
Selektion möglich	Ja
Anzahl der Agenten	7+x
Anzahl der Prinzipale	1
Agent Teilmenge Prinzipal	ja, z.T. Schnittmenge
Zugriffs- und Kontrollmöglichkeiten	Ständig

Eigene Darstellung.

Genauso wie und wohl noch stärker als der Ministerpräsident können auch die Minister als Agenten eigene Ziele verfolgen (Moe 1995: 139). Diese Ziele sind individuell abhängig davon, welche Person für das Amt ausgewählt wurde (vgl. Gallagher, Laver und Mair 2006: 159). Akteurstypische Erwartungen sind hier also ähnlich (vgl. Derlien 1996: 577) denen zum Ministerpräsidenten – lediglich auf den jeweiligen Verantwortungsbereich gerichtet. Nur selten seien laut Laux „persönliche Neigungen eines einzelnen Ministers für die Aufgabenbündelung ausschlaggebend“ (1993: 310, ähnlich Derlien 1996: 572).

4.5.4 Sequenz 4

In der letztbetrachteten vierten Sequenz agieren Minister als Prinzipale in ihrem Verantwortungsbereich, während sich die Agenten aus Spitzenbeamten des Hauses konstituieren. Letztere Gruppe besteht nahezu ausnahmslos nicht unmittelbar aus einer Schnitt- oder Teilmenge der vorhergehend betrachteten Prinzipale.

Spitzenbeamte unterscheiden sich in ihrer Beschaffenheit maßgeblich von Akteuren der bisherigen Delegationskette. „[C]abinet ministers are just politicians, more or less amateurs in particular policy fields, who move into and out of their jobs like birds of passage. Senior civil servants, in contrast, are more or less permanent professionals in a given field, with access to a vast pool of specialist expertise. If civil servants have a policy agenda of their own – whether this arises from particular personal tastes, a desire for professional advancement, or even from sincerely held views about what is best for the country – then they are in a very strong position effectively to determine government policy outputs.“ (Laver und Shepsle 1994: 6, ähnlich Moe 1995: 143-145). Dies bedeutet

zweierlei. *Einerseits* ist die Informationsasymmetrie zugunsten des Agenten in dieser Sequenz am höchsten anzunehmen. *Andererseits* würde das Ressortprinzip dem Minister nahezu uneingeschränkten Zugriff erlauben (Müller-Rommel 1994: 158, Rutschke 1973: 15). Zupass käme ihm dabei, dass sein Entscheidungsbereich überschaubarer weil eingeschränkter als der seiner vorhergehenden Prinzipale wäre. Dieser Entscheidungsspielraum werde jedoch in der Praxis regelmäßig nicht ausgenutzt. Den wohlinformierten Referenten blieben vielmehr – von gelegentlichen Einzelanweisungen abgesehen – große Entscheidungsspielräume (Lepper 1973: 128). Die Spitzenbeamten würden dadurch eher umgekehrt Vorschläge an den Minister herantragen (Leunig 2012: 224f). Spitzenbeamte unterscheiden sich auch zu ihren Kollegen auf hierarchisch nachgeordneten Ebenen in mehrerlei Hinsicht (vertiefend siehe auch Steinkemper 1974). *Erstens* ist die politische Selektion von Spitzenbeamten als Agenten nur auf jener Ebene möglich¹⁰¹. Diese politischen Beamten als „Delegationselite“ (Derlien 2001: 39) können mindestens versetzt (Q Beckstein 2013) und meist auch in den einstweiligen Ruhestand geschickt werden (Derlien 1984, Schmid und Treiber 1975: 115, Kugele 1978: 153). Aufgrund dieser Hybridform entsteht eine Verknüpfung zwischen Exekutivpolitikern einerseits und Karrierebeamten andererseits in der Delegationskette. *Zweitens* kann der Verantwortungsbereich des Amtschefs oder beamteten Staatssekretärs (wenn $n=1$ im Ressort) mit dem des Ministers identisch sein. Auch wenn es mehr als einen beamteten Staatssekretär im Haus gibt oder wenn sich nur wenige Abteilungsleiter den Aufgabekreis aufteilen, können diese mit der Organisation eines beträchtlichen Teils im Ministerium betraut werden. Hingegen ist der organisatorische Verantwortungsbereich für Beschäftigte unterhalb der Referatsleiterebene merklich eingeschränkt. Das *dritte* Unterscheidungsmerkmal bezieht sich auf Zielunterschiede zwischen Spitzenbeamten und ihren hierarchisch nachgeordneten Kollegen. In der Literatur gibt es deutliche Hinweise auf akteurstypische Eigenzielverfolgung von Ministerialbeschäftigten (Dunleavy 1991: 154, Gallagher, Laver und Mair 2006: 156, Moe 1995: 143, Hindmoor 2006: 136, Peters 1999: 343f, Steinkemper 1974: 97-99). Auch wenn das Hauptziel von Bürokraten wohl die Budgetmaximierung (Downs 1967, Niskanen 1971) sei – so stellt Dunleavy fest –, genieße diese nur bei *lower ranking bureau members* höchste Priorität; hingegen träten für Spitzenbeamte andere Hauptziele in den Vordergrund (1991: 200)¹⁰². Vielmehr würden hier Status, Prestige, Patronage, Einfluss und der Stellenwert ihrer Aufgabe im Vordergrund stehen (ebd.). Freilich muss man auch sehen, dass hierfür Budgetmaximierung oft notwendiges Zwischenziel sein kann (Niskanen 1971: 38). Diese kann man gut über die Größe des verantworteten Aufgabenbestands rechtfertigen. Dem Spitzenbeamten kann somit unterstellt werden, dass er mindestens die einmal gewonnenen Aufgaben nicht wieder abgeben will (Dunleavy 1991: 225/151, Laux 1993: 310). Insbesondere die prestigeträchtigen und salienten Gegenstände, welche sich positiv in der Erfolgsbilanz niederschlagen könnten, werden dabei vertikal hoch angesiedelt. So ist es nicht unwahrscheinlich, dass die Ziele der Spitzenbeamten – im Gegensatz zu niedriger

¹⁰¹ Bayern ist hier eine Ausnahme (Q Beckstein 2013).

¹⁰² Dem Argument folgen auch Hindmoor 2006: 145 und Gallagher, Laver und Mair 2006: 158.

angesiedelten Bürokraten – im Einklang mit denen des Ministers sind. Zielungleichheiten dürfte man aber insbesondere zwischen horizontal gleichgestuften Kollegen erwarten, die den Ressourcenbestand unter sich aufteilen müssen.

Abbildung 4.8: Zentrale Randbindungen in Sequenz IV

Randbedingungen in Sequenz IV	
Teilnehmerkreis, Beziehung	Minister (P) > Spitzenbeamte (A)
Selektion möglich	Ja (Ausnahme: Bayern)
Anzahl der Agenten	1+x
Anzahl der Prinzipale	1
Agent Teilmenge Prinzipal	Nein
Zugriffs- und Kontrollmöglichkeiten	Ständig

Eigene Darstellung.

4.6 Zusammenfassung

Unter systematischer Einbindung von unvollständiger Information, Unsicherheit und Aufmerksamkeit in ein Konzept rationalen Handelns wurden zunächst Handlungserwartungen identifiziert. Diese Handlungserwartungen beziehen sich auf Entscheidungen der Akteure bei der Ausgestaltung organisatorischer Arrangements in Ministerialverwaltungen. Auf dieser Grundlage wurde unter Verwendung salienz- und delegationsbasierter Elemente ein theoretisches Argument herausgearbeitet. Das so generierte Modell einer Delegationskette enthält Hypothesen, die sich auf zwei analytisch nacheinander geschaltete Schritte beziehen. In einem ersten Schritt wird ermittelt, welcher Akteur in der Delegationskette eine organisationspolitische Entscheidung trifft. In einem zweiten Schritt werden Erwartungen dazu gebildet, wie jene Entscheidung ausfallen wird. Im Wesentlichen handelt es sich bei diesen Entscheidungen darum, wie Aufgaben oder Aufgabenbündel vertikal und horizontal in Ministerialverwaltungen verortet werden. Entlang dieser beiden Hauptdimensionen der vertikalen und horizontalen Verortung wird die abhängige Variable zweidimensional modelliert.

Insgesamt lassen sich die deduzierten Hypothesen in vier erklärende Blöcke gruppieren. Im *ersten* sind Erwartungen dazu formuliert, wie wahrscheinlich es ist, dass organisatorische Arrangements unverändert bleiben und es somit zu Nicht-Veränderung kommt. Der *zweite* Block identifiziert diejenigen Akteure in der Delegationskette, von denen organisationspolitische Entscheidungen zu erwarten sind. Die *dritte* Hypothesengruppe deckt Wirkungszusammenhänge auf, die rein aus den institutionellen Gegebenheiten der Delegationskette entspringen. Abschließend werden im *vierten* Block Hypothesen dazu generiert, wie die Entscheidungen der handelnden Akteure ausfallen werden.

Die Delegationskette enthält vier aufeinanderfolgende Sequenzen, in denen Akteure jeweils in bestimmten Konstellationen handeln. Weil in der Delegationskette je nach Sequenz verschiedene Akteurstypen auftreten, die typenspezifische Ziele verfolgen, wurden diese in einem eigenen Unterabschnitt diskutiert. Die hieraus gewonnen Informationen helfen später, die Aufmerksamkeit und Ziele von Akteuren besser einzuordnen.

Kapitel 5: Testdesign und Operationalisierung

Im vorangegangenen Kapitel wurde ein Erklärungsmodell entwickelt, welches die Ansiedlung migrations- und integrationspolitischer Aufgaben in der Ministerialverwaltung mit organisationspolitischem Handeln von Akteuren erklären will.

Das Methoden-Kapitel 5 bildet den Anfang des empirischen Teils des Projekts. Hier gilt es nun zunächst, geeignete Fälle für eine Prüfung des Modells auszuwählen (5.1). Ein Fall umschreibt dabei eine Delegationssituation, in der über eine migrations- und integrationspolitische Aufgabe oder ein Aufgabenbündel entschieden, oder jene Entscheidung delegiert wird. Insgesamt werden ca. 400 Fälle ausgewählt, die aus dem Zeitraum zwischen ca. 1995 und 2013 und aus den sechs vorausgewählten Bundesländern stammen.

Es schließt sich ein Abschnitt zur konzeptionellen Methodik an. Hier werden Strategien entwickelt, die sicherstellen sollen, dass den Qualitätsanforderungen an das Design Genüge getan wird. Diesen Überlegungen zur abstrakteren Konzeptebene (5.2) schließt sich das Unterkapitel zur konkreten Ebene der Messung (Adcock und Collier 2001: 531) an (5.3). Hier erfolgt *sowohl* der Test theoretischer vermuteter Zusammenhänge *als auch* die Plausibilisierung kausaler Beziehungen. Im Zentrum steht dabei die Operationalisierung der unabhängigen Variablen. Dreh- und Angelpunkt ist die Bestimmung von Akteurszielen. Auf ihnen basieren sämtliche Hypothesen. Sie beziehen sich auf die horizontale und vertikale Ansiedlung migrations- und integrationspolitischer Aufgaben in der Organisationsstruktur – also auf die Ausprägung der abhängigen Variablen. Insbesondere handelt es sich damit um die Einführung, Abschaffung und Veränderung bestimmter Organisationsstrukturen im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik. Im theoretischen Teil wurden jeweils Parteien, Koalitionsaushandlungsgremien, Ministerpräsidenten und deren Stellvertreter, Minister und sonstige Exekutivpolitiker sowie Spitzenbeamte als Akteurstypen herausgearbeitet. Für jene Akteurstypen erfolgt nun die Zielbestimmung. Als Datenmaterial stehen dabei u.a. die Analyse von Programmentexten, Befragungen, Printmedien, Sekundärliteratur, Lebensläufen oder Reden zur Verfügung. Nicht immer eignet sich das Datenmaterial gleich gut für jeden Akteurstyp. Deshalb wird zunächst darauf eingegangen, welches Datenmaterial sich für welchen Akteurstyp am besten eignet.

Erst dann erfolgt die Entwicklung von Indikatoren. Dabei können Ziele zum Teil direkt aus verschiedenen Datenquellen extrahiert werden und zum Teil indirekt abgeschätzt werden. Es gilt dabei der Anspruch, einen qualitativ hochwertigen Datensatz zu erstellen. Dazu ist eine möglichst genaue Zielabschätzung erforderlich. Um diese vornehmen zu können, bedarf es nicht nur einer detaillierten Auswertung, sondern auch einer sorgfältigen Operationalisierung.

5.1 Fallauswahl

Die Fallvorauswahl in Kapitel 3 engte zunächst den Forschungs- zu einem Betrachtungsgegenstand ein. Der Betrachtungsgegenstand steckte dabei den Rahmen hinsichtlich des betrachteten Zeitraums und der untersuchten Bundesländer ab. Im Zuge dieser Vorauswahl wurde darauf geachtet, dass der Betrachtungsgegenstand je nach Erklärungsmodell für verschiedene unabhängige Variablen anschlussfähig ist.

Im folgenden Unterkapitel wird nun jene Vorauswahl zur eigentlichen Fallauswahl spezifiziert. Da nun ein konkretes Erklärungsmodell vorliegt, ist die Fallauswahl danach auszurichten, welche unabhängigen Variablen zum Einsatz kommen sollen und inwieweit auf diesen Variablen Varianz vorhanden ist. Dort wo es möglich ist, sollen potentielle Drittvariablen, die das Testergebnis verzerren könnten, konstant gehalten werden. Bevor Fälle ausgewählt werden können, gilt es zunächst, die der Auswahl zugrundeliegende Analyseeinheit festzulegen. Im folgenden Abschnitt wird ein Fall als eine Delegationsbeziehung zwischen Akteuren definiert werden, in welcher über eine migrations- und integrationspolitische Aufgabe oder ein Aufgabenbündel entschieden, oder jene Entscheidung delegiert wird.

Im Vorfeld des Auswahlprozesses wird diskutiert, inwiefern die Auswahl von Fällen jeweils vom theoretischen und vom empirischen Erkenntnisinteresse abhängt. Eine resourcentechnisch maximal mögliche Fallzahl ist beiden Forschungszielen zuträglich, sodass am Ende 425 Fälle herangezogen werden. Zum Schluss des Unterkapitels wird kurz auf den Umgang mit Ost-West-Unterschieden als einflussreicher Problemdruck-Variable eingegangen.

Um eine Fallauswahl vornehmen zu können, bedarf es zunächst einer Festlegung, wie ein Fall definiert wird. Zuallererst stellt sich also die Frage nach der Analyseeinheit des Tests.

Im Theorieteil wurden die Entscheidungsmechanismen dargelegt, die im Delegationsgeflecht von zahlreichen Akteuren wirken. Als Endprodukt entsteht dann das aufbauorganisatorische Konstrukt einer Ministerialverwaltung. Dieses Gesamtkonstrukt ist aufgrund der zahllosen Entscheidungsmöglichkeiten der Akteure zur Aufgabenbündelung und -ansiedlung hoch komplex konfiguriert. Es sollen jedoch alle wesentlichen Ausprägungsaspekte dieses aufbauorganisatorischen Gesamtkonstrukts eingefangen und zudem auch der Gestalt der Hypothesen Rechnung getragen werden. Deshalb empfiehlt es sich, dieses komplexe Geflecht analytisch zu dekonstruieren und den Blick auf einzelne Delegationsbeziehungen zu richten. Der organisationspolitische Beitrag jener einzelnen Delegationsbeziehungen zum aufbauorganisatorischen Gesamtarrangement soll beleuchtet werden.

Ein Fall konstituiert sich deshalb um die Analyseeinheit einer einzelnen Delegationsbeziehung zwischen Akteuren. In dieser Delegationsbeziehung wird über die Ansiedlung migrations- und integrationspolitischer Aufgaben oder Aufgabenbündel entschieden oder diese Entscheidung delegiert.

Nun, da definiert worden ist, was ein Fall ist, stellt sich die Frage, welche Fälle betrachtet werden sollen. Die Fallauswahl richtet sich nach dem Erkenntnisinteresse.

Das dritte Kapitel dieser Arbeit beschäftigte sich mit der empirischen Aufarbeitung des Betrachtungsgegenstands. Im vierten Teil stand die Entwicklung eines Theoriegebäudes im Vordergrund, aus welchem schließlich Hypothesen generiert wurden. Jene beiden Teile dienen nun als Ausgangspunkt für die eigentliche Fallauswahl. Sie führen jeweils zu unterschiedlichen Ansätzen bei der Fallauswahl. Während man im Hinblick auf den Forschungsgegenstand *einerseits* daran interessiert ist, eine solide und detaillierte Erklärung für das jeweilige Zustandekommen einzelner organisatorischer Arrangements zu finden, wäre *andererseits* aus dem Blickwinkel des vierten Teils die Prüfung der allgemeinen Gültigkeit des gewählten theoretischen Ansatzes von Interesse. Die erste Perspektive befürwortet somit eine Kausalitätsprüfung im Einzelfall; die zweite Perspektive einen Hypothesentest, um die Gültigkeit des theoretischen Arguments zu prüfen.

Zum Zwecke der Prüfung des theoretischen Arguments stünde aufgrund der bewusst sehr kleinteiligen Definition der Analyseseinheit eine hohe Fallzahl für Hypothesentests zur Verfügung. Auch um der Erklärung der reichhaltigen empirischen Varianz des erhobenen Betrachtungsgegenstands auf den Grund gehen zu können, eignet sich eine hohe Fallzahl, solange die Fälle in der nötigen Tiefe betrachtet werden können. So soll nicht die übliche Frage (Hönnige 2007: 223) im Vordergrund stehen, wie viele Fälle nötig sind, um ein bestimmtes Niveau an Generalisierbarkeit zu erreichen. Ziel ist es vielmehr, aus umgekehrter Perspektive eine möglichst geringe Reduktion derjenigen Fälle vorzunehmen, die im Rahmen des Betrachtungsgegenstands möglich wären.

Bereits bei der Eingrenzung jenes Betrachtungsgegenstands in Kapitel 3 wurde darauf geachtet, dass der Anteil der ausgewählten organisatorischen Arrangements an der Grundgesamtheit relativ hoch ausfällt. Überwiegend blieb es dort bei einer Negativauswahl: Unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Ressourcen wurde das Material mittels einer Bundesland-Selektion auf ungefähr ein Drittel vermindert. Das Ergebnis war ein Datensatz, welcher Fälle in sechs Bundesländern im Zeitraum der letzten circa 20 Jahre ohne Einschränkung bei den Abständen auf der Zeitachse umfasst. Nun soll jener Datensatz als abhängige Variable in einem deduktiven Gesamtdesign fungieren.

Um eine näherungsweise vollständige Erklärung der Variation zu erreichen ist es ratsam, die Fallauswahl so zu treffen, dass *einerseits* maximale Varianz auf den Variablen der theoretisierten Hypothesen auftritt. *Andererseits* sollte diese Varianz aber möglichst ausschließlich ebendort vorhanden sein; Variablen, die auf andere Erklärungsfaktoren hindeuten, müssen konstant gehalten werden. Es stellt sich also zunächst die Frage, ob die theoretisierten unabhängigen Variablen zufriedenstellenden Niederschlag in der Varianz der Fälle finden (vgl. Geddes 1990). Wie sich zeigt, ist diese Mindestanforderung erfüllt.

Varianz ist in Bezug auf relevante Einzelakteure – bei den Ministerpräsidenten (Korte, Florack und Grunden 2006, März 2006¹⁰³) und erst recht unter den zahlreichen Ministern oder Partei-, Exekutiv- und Legislativpolitikern wie unter den Ministerialbeschäftigten – sichergestellt. Dabei ist zudem sehr hilfreich, dass aus einem verschiedentlich konfigurierten Pool von Delegationsbeziehungen geschöpft werden kann.

Auch mit Blick auf die Kollektivakteure ist ein hinreichendes Potential an Varianz gegeben. Für Sequenz 1 und 2 stehen im Falluniversum folgende Parteien in Regierungsverantwortung zur Verfügung (in alphabetischer Reihenfolge): Christlich-Demokratische Union Deutschlands – CDU, Christlich-Soziale Union Bayern – CSU, Freie Demokratische Partei Deutschlands – FDP¹⁰⁴, Bündnis'90/Die Grünen – Grüne und die Sozialdemokratische Partei Deutschlands. Wie im Zuge der Operationalisierung noch herausgearbeitet wird, sind dabei die Landesparteien derselben Bundescouleur über Bundesländer hinweg jeweils nicht zwingend richtungs- und aufmerksamkeitsgleich positioniert. Die Grünen in Baden-Württemberg treten beispielsweise weit weniger progressiv auf als in Rheinland-Pfalz. Hierin steckt zusätzlich Varianz.

Koalitionskombinationen finden sich entsprechend in Form von bürgerlichen, linken, sozialliberalen und großen Koalitionen. Außerdem sind sozialdemokratische, christsoziale und christdemokratische Alleinregierungen vertreten. Aus Platzgründen konnten lediglich einige exotische oder seltene Koalitionskombinationen¹⁰⁵ nicht berücksichtigt werden.

Von der erwünschten zur unerwünschten Varianz: Potentiell relevante Drittvariablen auszuschließen heißt, diejenigen Einflussfaktoren konstant zu halten, die nicht theoretisch aufgearbeitet wurden. Mithilfe eines *most-similar-systems*-Designs (vgl. Przeworski und Teune 1970: 32-34) kann der Einfluss anderer Erklärungen maximal gering gehalten werden. Die Fallauswahl genügt diesem Anspruch trotz der Vielzahl und Bandbreite an Fällen. Durch den Ausschluss der drei Stadtstaaten wurde bereits die Gefahr des Einflusses einer wichtigen potentiellen Störgröße gedämpft.

Darüber hinaus scheint zunächst eine weitere Variable zu stören: Die Sprache ist vom Problemdruck-Argument. Es gibt einen augenfälligen Unterschied zwischen Bundesländern mit hohem und sehr niedrigem Anteil an Menschen mit Migrationshintergrund. Dies hat mittelbaren Einfluss auf das Abbild des Politikfelds in der Aufbauorganisation. Die migrations- und integrationspolitische Herausforderung in ostdeutschen

¹⁰³ Sogar unter den bis dato sieben Kanzlern stellt Helms (2005: 70) „sehr unterschiedliche persönliche und politische Profile“ fest.

¹⁰⁴ bis 2001 F.D.P. und in Baden-Württemberg FDP/DVP

¹⁰⁵ Die Linke – ehemals PDS, PDS/WASG und PDS/Die Linke – tritt in zwei Landesregierungen von Flächenländern auf: in Brandenburg von 2009 bis heute und Mecklenburg-Vorpommern von 1998 bis 2003. Für den fraglichen Untersuchungszeitraum wurden außerdem die Schill-Partei PRO in Hamburg von 2001 bis 2004 sowie die Linken in Berlin von 2002 bis 2011 aufgrund des Ausschlusses von Stadtstaaten nicht berücksichtigt. Im Falluniversum würden nur zwei Regierungsperioden tatsächlich einen gültigen Mehrwert mittels Verbreiterung der empirischen Varianz erbringen: die schleswig-holsteinische Koalition mit Einbeziehung des Südschleswigsche Wählerbunds seit 2012 und die ‚Schwampel‘ oder auch ‚Jamaika-Koalition‘, einem Bündnis aus CDU, FDP und Grünen, als unberücksichtigte Kombination einer Regierungskoalition im Saarland 2009-2012.

Flächenländern ist von den westdeutschen grundverschieden (Weiss 2010: 37f, Q Gillo 2013, Q Strunden 2014, Q Lauinger 2015). Deshalb sind auch Unterschiede zwischen den Akteuren hinsichtlich ihrer Aufmerksamkeits- und Zielrichtungsausprägungen zu erwarten. Dadurch, dass aber dieser Ost-West-Unterschied bereits in der Zielausprägung der Akteure transportiert werden, kann er als dichotome Randbedingung modelliert und damit eingefangen werden. Somit tritt sie nicht in Konkurrenz mit den zu testenden unabhängigen Variablen, weil sie dem theoretischen Argument vorgelagert ist. Allerdings schlägt sich ihr Einfluss deutlich in der Varianz des Falluniversums nieder: Ostdeutsche Flächenländer sind aufgrund des sehr niedrigen Anteils von Menschen mit Migrationshintergrund als Betrachtungsobjekte weit weniger komplex als westdeutsche.

Die Fallauswahl steht also im Spannungsfeld einer möglichst hohen Varianz auf den theoretisierten Variablen und dem Ausschluss relevanter Drittvariablen. Die dichte und breite Abdeckung der schließlich 425 ausgewählten Delegationsbeziehungen aus dem Falluniversum erscheint im Lichte dieses Abwägungsprozesses zweckmäßig.

5.2 Methodik

Dieser Abschnitt beschäftigt sich mit dem, was Adcock und Collier (2001: 531) als Konzipierungsphase bezeichnen. Hier geht es noch nicht um die Erstellung konkreter Indikatoren, sondern um die Festlegung des methodischen Rahmens. Vier wichtige Konzipierungsfragen sind hierbei zu beantworten. *Erstens*: Bezieht sich das Erkenntnisinteresse auf einen Zusammenhangs- oder einen Kausalitätstest? *Zweitens*: Wie detailliert soll erhoben werden? *Drittens*: Akteursziele bilden die essentiellen Bestandteile der unabhängigen Variablen. Sollen diese direkt bestimmt oder indirekt abgeschätzt werden? *Viertens*: Wie eng sollen die Konzepte von *Explanans* und *Explanandum* verbunden werden? Und *fünftens*: Kann eher die qualitative oder die quantitative Methode der vorgeschlagenen Fallauswahl gerecht werden?

5.2.1 Zusammenhang und Kausalität

Die Beantwortung der ersten Frage ist notwendige Bedingung für die Diskussion aller weiteren Fragen. Es geht hier darum, ob man sich im empirischen Teil auf den Zusammenhang von unabhängiger und abhängiger Variable beschränken soll, oder ob Kausalitätsbeziehungen herausgearbeitet werden sollen.

Ein Hypothesentest nach der erstgenannten Variante würde zunächst nur offenlegen, ob und in welchem Maß die theoretischen Vermutungen über Zusammenhänge zutreffen. Zusammenhang bedeutet aber noch nicht zwangsläufig Kausalität. Das angedachte Erkenntnisinteresse dieses Texts erstreckt sich jedoch auch auf Kausalität. Um diese nachvollziehen zu können bedarf es weiterer Arbeitsschritte, die über einen reinen Zusammenhangstest hinausgehen. Dies muss sich in den Überlegungen zur Methodewahl und in der Operationalisierung niederschlagen.

5.2.2 Quantität und Qualität des Datenmaterials

Zur Beantwortung der zweiten und dritten Frage müssen allgemeine Gütekriterien wie Validität und Reliabilität immer vergegenwärtigt bleiben. Zunächst beschäftigt sich die zweite Frage mit der Datenfülle: Wie viele Daten werden in welcher Detailtiefe benötigt? Hier gilt: Je feingranulierter und dichter der Datensatz bestückt ist, desto größer sind die messtechnischen Möglichkeiten und desto höher folglich die Güte. Zur Sicherstellung dieser Güte kommen verschiedene Methoden der Datensammlung zum Einsatz. Der Datensatz sollte zudem nicht nur reichhaltig sein, sondern auch arm an fehlenden Werten.

Eine hohe Informationstiefe und -dichte ist nicht nur bezüglich der Messung unabhängiger Variablen wünschenswert. Die prozessanalytische Rekonstruktion von Kausalität erfordert ebenfalls eine engmaschige Informationslage hinsichtlich der Verknüpfung von unabhängiger und abhängiger Variable. Je genauer kausale Zwischenschritte dokumentiert sind, desto eher kann man Aussagen über Kausalität tätigen. Folglich galt das Prinzip der maximalen Annäherung an Informationsvollständigkeit (King, Keohane und Verba 1994: 24) nicht nur für die abhängige Variable, sondern auch für das Explanans.

Beginnend mit einem abstrakten Datengerüst sollen deshalb Informationslücken Schritt für Schritt gefüllt werden. Je enger die Lücken allerdings werden und je weiter zusätzliche Schritte in Richtung maximaler Datenabschöpfung genommen werden, desto häufiger sind bruchstückhaftere und unschärfere Informationen zu erwarten. Eine maximale Informationsausbeute ist dann zu erwarten, wenn man sich verschiedener Datenquellen bedient. Die Verschiedenartigkeit der Daten verlangt wiederum nach unterschiedlichen Methoden zu deren Analyse. Die Datensammlungs- und Analysemethoden sind also unzertrennbar miteinander verknüpft. In diesem Sinne empfiehlt sich ein *mixed-methods*-Design, welches einen überschaubaren Strauß an Analysetypen beinhaltet.

Die Wahl der jeweiligen Datensammlungsmethode zur Füllung oder Minimierung von Datenlücken war beim Betrachtungsgegenstand in Kapitel 3 noch eine Frage der Detailtiefe. Weil aber Akteure verschiedentlich beschaffen sind, ist nunmehr die Wahl der Analysemethode stark vom Akteurstyp abhängig. Entsprechend werden die Operationalisierungsschritte nach Akteurstypen gegliedert. Zentrale Komponenten des Designs werden die Programmtext-Analyse, die Befragungsinhaltsanalyse, die biographische Analyse, in gewissem Umfang die Printmedienanalyse sowie die Sekundärtextanalyse sein.

Die Methode der Datensammlung zeichnet sich also insbesondere dadurch aus, dass (a) vom Abstrakten ins Speziellere vorgedrungen wird, (b) verschiedene Datenanalysemethoden zum Einsatz kommen und (c) die Abschöpfung von Daten zu einem möglichst späten Schritt stoppt. Damit ist diese Strategie vergleichbar mit der Vorgehensweise zur Vermessung des Betrachtungsgegenstands in Kapitel 3. Damit ist geklärt, in welcher Detailtiefe erhoben werden soll.

Dem schließt sich drittens die Frage an, ob sich die Bestimmung von Akteurszielen auf direkt vorliegende Informationen oder auf indirekte Abschätzung von Zielen stützen soll. Diese Ziele beziehen sich auf die organisatorische Ausgestaltung von Migrations- und Integrationspolitik im Behördenaufbau.

Vor der Beantwortung dieser Frage muss zunächst geklärt werden, in welcher Form die gewünschten Informationen vorliegen könnten. *Erstens* können diese Informationen direkt und offensichtlich vorliegen. Diese werden hier als *Daten erster Ordnung* definiert. Zum Beispiel trifft ein Akteur die Aussage: ‚Wir wollen zwei zusätzliche Integrationsreferate im Bildungsministerium schaffen‘. Hier ist die Absicht klar und eindeutig. Oft sind jedoch Akteursziele nicht direkt aus dem vorhandenen Datenmaterial extrahierbar. In diesem Fall ist eine Abschätzung von Zielen vonnöten. Diese *Daten zweiter Ordnung* werden nicht aus organisationspolitischen Zielen des Akteurs im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik, sondern indirekt aus migrations- und integrationspolitischen Zielen gewonnen. So könnte sich beispielsweise ein Akteur zwar nicht zum Erfordernis neuer Aufgabenbündelung im Bildungsministerium äußern, aber starke Kursänderungen hinsichtlich migrations- und integrationspolitischer Aufgaben im Bildungsbereich ankündigen. Dies würde höchwahrscheinlich eine Veränderung der Aufbauorganisation innerhalb der Landesministerien nach sich ziehen, die dann wohl insbesondere die Aufbaustruktur des Bildungsministeriums betreffen würde. Im Theoriekapitel wurde bereits diskutiert, dass Akteure die Erledigung bestimmter Aufgaben hoch wahrscheinlich mit bestimmten organisatorischen Arrangements in Verbindung bringen. Derartige Funktionalzusammenhänge begründen also den Rückgriff auf eher indirekte Messmethoden. Dies macht die indirekte Ermittlung zur Strategie zweiter Güteklasse. Freilich besteht ein vornehmliches Interesse an der Gewinnung direkter Information.

Im Folgenden ist deshalb von Daten erster und zweiter Ordnung die Rede. Je nach Verfügbarkeit werden beide Datentypen verwendet. Liegen allerdings Daten erster Ordnung vor, so dienen Daten zweiter Ordnung als nachrangiges Validierungsmaterial. Sind keine Daten erster Ordnung vorhanden, treten Daten zweiter Ordnung zur Abschätzung von Zielen an deren Stelle.

5.2.3 Passgenauigkeit zwischen Konzepten und Indikatoren

Der vierte Punkt: Während es beim Betrachtungsgegenstand wichtig war, dass dieser an eine maximal große Anzahl möglicher Testdesigns anschlussfähig ist, muss nun umgekehrt ein konkretes Design entworfen werden, welches die theoretisierten unabhängigen Variablen mit jenem Betrachtungsgegenstand verknüpft.

Aus der Passgenauigkeit zwischen Konzept und Indikatoren ergibt sich die Notwendigkeit der Passgenauigkeit zwischen Indikatoren der unabhängigen und abhängigen Variablen. Die Analysestrategie steht also im Zeichen äquivalenter Indikatorenbildung. Erfolgreich ist diese insbesondere dann, wenn für korrespondierende Indikatoren auf der abhängigen und unabhängigen Seite ähnliche Skalenniveaus und näherungsweise spiegelbildliche Ausprägungsmessungen vorliegen.

Eine perfekte Passgenauigkeit ist freilich nicht immer möglich. Deshalb wird im Folgenden zuweilen mehr als eine Messvariante angeboten. Jene Varianten werden mithin parallel zum Einsatz gebracht, um wechselseitige Validierung möglich zu machen. Adcock und Collier (2001: 540f) nennen diese Vorgehensweise ‚*convergent validation*‘.

5.2.4 Quantitative und qualitative Analyse

Es stellt sich fünftens die Frage, mit welcher methodischen Strategie man dem Datenmaterial der getroffenen Fallauswahl gerecht werden kann. Für gewöhnlich werden fallzahlabhängig und je nach gewünschter Untersuchungstiefe entweder eher quantitative oder qualitative Herangehensweisen (Brady und Collier 2004, King, Keohane und Verba 1994, Goertz und Mahoney 2006 und 2012) empfohlen.

Handelt es sich um eine größere Zahl an Fällen, wird regelmäßig eine quantitative Vorgehensweise angeraten. Besonders ein Zusammenhangstest erfordert systematische Vergleichbarkeit (vgl. Adcock und Collier 2001). Diese ist oft mit quantitativen Designs besser zu bewerkstelligen. Vor allem die eingehende Beschäftigung mit dem Kriterium der systematischen Vergleichbarkeit wird schließlich dafür sorgen, dass der Operationalisierungsteil einen nicht unerheblichen Raum im Gesamttext einnehmen wird. Steht hingegen die Untersuchungstiefe im Vordergrund, so greift man meist auf die nicht minder geeignete qualitative Strategie zurück: „Although quantification is important in many scientific endeavors, qualitative methods have proven successful as well ...“ (Krippendorff 2013: 19). Mehr noch: Für die Informationsverdichtung ist eine qualitative Herangehensweise oft unerlässlich.

Auch hier beeinflusst jeweils das empirische und das theoretische Forschungsinteresse die Wahl der methodischen Strategie. So wird man *einerseits* bei über 400 Fällen nicht umhinkommen, auf quantitativ-vergleichende Elemente zurückzugreifen. *Andererseits* sind Bausteine qualitativer Art schon allein deshalb vonnöten, weil Daten meist nicht bereits als Zahlenwerte vorliegen. Die verfolgte Gesamtstrategie besteht also darin, quantitative und qualitative Designbausteine miteinander zu verknüpfen.

Trotz einer eher positivistischen Sicht auf die Welt, versucht dieses Projekt gleichsam, in einem gewissen Rahmen sensibel dafür zu sein, dass Informationen unterschiedlich gedeutet werden können (vgl. Krippendorff 2013: 22f, Lin 1998). Diese interpretative Komponente findet beispielsweise Berücksichtigung in der Diskussion um Grenzfälle bei der Zuweisung von Datenmaterial als Datenpunkte zu bestimmten Kategorien. Dieses Material liegt ursprünglich meist in qualitativer Gestalt vor. Je nachdem, ob die Information prozessanalytisch Kausalität plausibel machen oder zum Zeit- und Paarvergleich herangezogen werden soll, bleibt die Information im Format des Erstzugangs oder wird quantifiziert (vgl. Adcock und Collier 2001: 534 oder Derlien 1982: 124f).

5.2.5 Methodischer Rahmen

Mit der Beantwortung der aufgeworfenen Fragen hat sich somit ein methodischer Rahmen herausgeschält. *Erstens* ist geklärt worden, dass sowohl eine Prüfung von theoretisch vermuteten Zusammenhängen als auch eine Herausarbeitung von Kausalität von

Interesse ist. *Zweitens* ist eine lückenlose und detailtiefe Datenlage notwendige Bedingung für eine möglichst hohe Validität und Reliabilität. Diese Bedingung wird durch die Strategie der Annäherung an Informationsvollständigkeit geschaffen. *Drittens* liegen Daten in Form von zwei verschiedenen Güteklassen vor. Beide kommen bei der Bestimmung von Akteurszielen zum Einsatz. Daten erster Ordnung sind Daten, die direkte Angaben zu Akteurszielen machen. Daten zweiter Ordnung sind Daten, die aus der Abschätzung von Akteurszielen entstanden sind. Liegen beide Datentypen vor, werden sie zur gegenseitigen Validierung verwendet. *Viertens* ist es bei der Herstellung einer engen Bindung zwischen Konzept und Indikatoren wichtig, auf die Passgenauigkeit von Konzepten und Indikatoren zu achten. Diese fördert die Durchführbarkeit des Tests. *Fünftens* bietet sich im Spannungsfeld zwischen Fallzahl und Untersuchungstiefe an, sowohl auf qualitative als auch auf quantitative Designbausteine zurückzugreifen. Mit diesen Weichenstellungen gilt es nun, in die Operationalisierung von Akteurszielen einzutreten.

5.3 Operationalisierung von Akteurszielen

Die Operationalisierung der unabhängigen Variablen beschäftigt sich fast ausschließlich mit der Bestimmung von Akteurszielen.

Lediglich die ‚Gewohnheits-Hypothese(n)‘ bildet hier eine Ausnahme. Jene Hypothese enthält die Vermutung, dass sich die Aufbauorganisation nicht oder nur geringfügig wandelt, wenn sich Akteure und Akteurskonstellationen nicht wesentlich verändern oder wenn Arrangements Teil einer Gesamtorganisationsstrategie sind. Für die Überprüfung dieser Hypothese sind Informationen darüber notwendig, ob sich die Ausprägung der abhängigen Variable im Vergleich zum vorherigen Messzeitpunkt geändert hat. Diese Informationen wurden bereits erschlossen und kann aus dem Unterkapitel 3.4 entnommen werden. Auf der unabhängigen Variablen sind lediglich noch Informationen über Änderungen beim Teilnehmerkreis der Delegationskette und deren Anordnung notwendig. Alle weiteren Operationalisierungen beziehen sich auf die Zielbestimmung von Akteuren.

Aus messpragmatischen Gründen wurden die Ziele derjenigen Akteure von vornherein nicht betrachtet, die keine oder potentiell nur marginale Schnittpunkte mit Migrations- und Integrationspolitik haben. Dazu zählen beispielsweise Akteure, die ausschließlich im Bereich ‚Umwelt, Energie und Landwirtschaft‘ tätig waren. Hingegen wurden alle potentiell relevanten Akteure einer Prüfung unterzogen. Viele erreichten dabei einen nicht weiter nennenswerten Aufmerksamkeitswert. Wer diese Untergrenze unterschritt wurde in dem Datensatz, der die Ziele von Akteuren systematisch erfasst, mit dem Wert [0] für ‚nicht relevant‘ gekennzeichnet. Die Vielzahl irrelevanter Akteure aus feldfremden Bereichen wird aus Platzgründen in diesem Text nicht genannt.

Ziele von Akteuren drücken sich bei der Messung in der eingenommenen Position eines Akteurs aus. Die Operationalisierung der Positionsbestimmung ist kettengliedspezifisch gegliedert. Sie erfolgt also getrennt nach Parteien, Koalitionsaushandlungsge-

mien, Ministerpräsidenten und deren Stellvertretern, Ministern und anderen Exekutivpolitikern sowie Spitzenbeamten. Für die Kollektivakteure ‚Parteien‘ und ‚Koalitionsaushandlungsgremien‘ werden überwiegend programmtextanalytische Instrumente verwendet, für politische Individualakteure oft medienanalytische. Befragungs- und sekundärtextanalytische Instrumente kommen bei der Positionsbestimmung aller Akteurstypen zum Einsatz. Am aufwändigsten gestaltet sich die Ermittlung von Akteurszielen aus dem reichhaltigen Datenfundus der Programmtexte.

5.3.1 Positionsbestimmung von Parteien

Im Zuge der Positionsbestimmung von Parteien wird zunächst diskutiert, welcher Messaufwand in Anbetracht der zur Verfügung stehenden Daten betrieben werden muss. Ergebnis dieser Diskussion ist, dass man auf Instrumente der Primärdatenanalyse zurückgreifen muss und dass Positionen von Parteien über die Zeit und über Bundesländer hinweg variieren.

Als geeignete Datenquellen werden neben der schwerpunktmäßigen Beleuchtung von Wahlprogrammen auch Interviews und Fragmente aus weiteren Quellen behandelt. Wahlprogramme werden dabei allerdings als Grundstein der Zielbestimmung von Parteien und Hauptdatenquelle verwendet. Sie sind Träger von Beobachtungen. Diese Beobachtungen im Text lassen sich entsprechend ihrer Güteklasse als Daten erster oder zweiter Ordnung kategorisieren. Die horizontale und vertikale Ansiedlung von Beobachtungen zweiter Ordnung im Text dient dabei zur Abschätzung der Ziele des jeweiligen Akteurs.

Im Anschluss gilt es, die Extraktion von eher unstrukturiert vorliegenden Informationen aus flankierenden Datengrundlagen zu planen.

5.3.1.1 Messaufwand und Datenwahl bei Positionsdaten

Welche Ziele sind überhaupt zu messen? Mit Blick auf den Messaufwand bleiben diesbezüglich noch zwei¹⁰⁶ Grundsatzfragen noch zu klären: *erstens*, ob man Zeit- und Raumvarianz von Parteizielen annimmt oder von konstanten Zielen ausgeht und *zweitens*, ob man mittels Sekundäranalyse auf bekanntes Wissen zurückgreift oder selbst Erhebungen vornimmt. Beide Fragen werden nachfolgend so beantwortet, dass jeweils der aufwändigere Weg beschritten werden muss. Es steht also die Erstellung eines Datensatzes an, der vornehmlich auf Primärquellen fußen muss und in welchem Parteiziele zur Ansiedlung migrations- und integrationspolitischer Aufgaben je nach Bundesland und Zeit variieren können müssen. Im Folgenden werden diese beiden Fragen näher diskutiert.

¹⁰⁶ Im Theorieteil wurde bereits dargelegt, warum es adäquat erscheint, Kollektivakteure jeweils als ‚Black Box‘ aufzufassen. Dadurch wird der Akteur so modelliert, als träte er als einheitlicher Akteur mit eigenen Zielen und Entscheidungen auf. Damit entfallen Messoptionen, die sich auf Ziel-Äußerungen von Teilen des Kollektivakteurs beziehen. Die Messung stellt also ausschließlich auf Ziele der Parteien als einheitliche Akteure ab und engt somit den Messaufwand ein.

Die Klärung der *ersten* Frage hat weitreichende Auswirkungen auf die Komplexität der Messung. Geht man nämlich davon aus, dass sich (a) die jeweilig untersuchte Landespartei in ihren Zielen unwesentlich von der Bundespartei unterscheidet und sich (b) Ziele über die Zeit ebenso unwesentlich verändern, müssten nur die Ziele der fraglichen Bundesparteien zu einem Zeitpunkt ermittelt werden.

Dabei ist vor allem die Varianz zwischen Land und Bund sowie zwischen den Landesgliederungen der Parteien umstritten (vgl. u.a. Pappi, Schmitt und Linhart 2008: 327, Eilfort 2006: 213 u. 216, Heinrich 1999: 134, Schmid 1990). Sehr detailliert arbeiten Bräuninger und Debus (2012: 13-17) die große Heterogenität von Landesverbänden auf Grundlage einer breiten Sekundärliteraturanalyse sehr ausführlich heraus. Darin waren sie vor Pauschalisierungen in diesem Bereich und empfehlen, die Parteipositionen je nach Zeit und Bundesland zu ermitteln.

Hinzu kommt ein weiteres gewichtiges Argument dafür, die jeweiligen Landesgliederungen zu betrachten. Dieses Argument klingt noch aus der Eingrenzung des Forschungsgegenstandes nach: Die Aufgaben in Politikfeldern unterscheiden sich zum Teil erheblich zwischen Bundes- und Landesebene. Folglich unterscheiden sich auch die darauf gerichteten Ziele. So entscheidet man beispielsweise weitgehend auf Bundesebene über rechtliche Aspekte der Asylberechtigung. Die Länder haben es hingegen mit der Unterbringung der Asylsuchenden zu tun. Auch stellten sich zwischen den Ländern unterschiedliche Fragen. Was Integrationspolitik betrifft, stehen ostdeutsche Bundesländer vor anderen Herausforderungen als westdeutsche. Es gibt also gute Gründe dafür, zwischen den Zielen verschiedener Landesgliederungen derselben Partei zu unterscheiden.

Ähnliches gilt für die Zeitvarianz. Hier wird in der Literatur fast ausnahmslos anerkannt, dass sich Ziele von Akteuren über die Zeit ändern. Nicht zuletzt die Längsschnitterhebungen des ‚Comparative Manifesto Project‘ – CMP – (Budge et al. 2001) zeigen dies. Ergebnis ist also, dass sowohl nach Bundesland und nach Zeit zwischen Parteizielen unterschieden werden muss.

Die *zweite* Frage stellt sich entlang der Primär- und Sekundärdatenanalyse. Beide Varianten sind in diesem Feld bereits zur Anwendung gekommen.

Budge und Keman (1990: 91-98) offerieren beispielsweise eine auf Sekundärdaten basierende Strategie, indem sie Ziele aus der Zugehörigkeit zu Parteifamilien deduzieren. Diese Parteifamilien wurden bereits durch andere Forscher ermittelt. Je nach Zuordnung einer Partei zu einer Familie würden diese zur Betonung bestimmter Themen neigen und mit einer bestimmten Richtung verfolgt werden. Diese Herangehensweise wird beispielsweise bei Gallagher, Laver und Mair (2006) aufgegriffen und findet bei Bäck, Debus und Dumont (2011) Anwendung. So ähnlich gehen auch Pappi, Schmitt und Linhart (2008: 325f) vor, indem sie nicht Parteifamilien, sondern konkreten Parteien Ziele bei der *portfolio allocation* unterstellen. Man könne beispielsweise davon ausgehen, dass die Grünen „in einer Regierung sicher das Umweltressort anstreben werden, oder die Sozialdemokraten [...] am Arbeitsministerium interessiert sein dürften.“

Diese Vorgehensweise ist *einerseits* präziser im Vergleich zum Parteifamilienansatz; *andererseits* sei „das systematisch gesammelte Wissen über das Interesse der Parteien an bestimmten Ministerien“ (ebd.) eher spärlich.

Besonders hinsichtlich der Migrations- und Integrationspolitik, bei der sich die Ziele von Parteien nur schwer entlang klassischer Konfliktlinien oder typischer Aufmerksamkeitswerte abtragen lassen, stünde die Datengrundlage auf dünnem Eis. Zwar gibt es hier einige Datenpunkte; diese decken aber entweder nicht den benötigten Zeitraum ab, berücksichtigen nicht alle entsprechenden Bundesländer oder enthalten in anderer Hinsicht nur Bruchstücke der gewünschten Gesamtinformation (z.B. Tietze 2008, Michna 2008a, Volkmann 2012). Viele Arbeiten sind zwar sehr aufwendig, beziehen sich aber gänzlich oder fast nur auf die großen Linien der Bundespolitik (z.B. Netzwerk Integration 2005, Tietze 2007a, Tietze 2007b, Grasnick 2007, Nick-Magin 2011) oder haben bei der Datensatzerstellung nicht die benötigten Merkmale operationalisiert. Auch die Daten aus dem Comparative Manifesto Project genügen den Anforderungen nicht¹⁰⁷. Besonders auf Landesebene ist die Datenlage auch ansonsten sehr dürftig. Bezeichnend ist hier beispielsweise die Feststellung von Pappi, Seher und Kurella (2013: 8f): „Die Salienzen der Landtagsparteien für die Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik waren aus der Sekundärliteratur nicht bekannt. Auf dieser Basis konnte also nicht einmal die einfache Frage, ob z.B. die FDP bei der letzten Landtagswahl in Sachsen die Wirtschaftspolitik höher bewertete als die sächsische CDU, beantwortet werden.“ (ähnlich Pappi, Schmitt und Linhart 2008: 336). Zwar zeigen mehrere Arbeiten aus dem Projekt ‘Government Formation as an Optimal Combination of Office- and Policy-Motivation of Parties’ (z.B. Pappi und Seher 2009, Schmitt 2008) und von Bräuninger, Debus und Müller (insb. 2012) Parteipositionen auf Landesebene an; diese gehen dann aber wiederum nicht explizit auf Migrations- und Integrationspolitik ein.

Eine erschöpfende und gleichzeitig zeit- und raumvariante Datenbankgenerierung ist auch nicht durch Mosaik-artiges Ersetzen von fehlenden Werten über Zeit und Raum durch Schätzung von invarianten Werten – zum Beispiel unter Zuhilfenahme von Daten auf Bundesebene – möglich. Sekundäranalytisch gewonnene Daten können also höchstens zur Erhöhung der Reliabilität oder gelegentlich zur Verdichtung des Datenmaterials beitragen.

¹⁰⁷ Dolezal (2008: 66) identifiziert zwei wichtige Mängel, die ausschlaggebend dafür sind, nicht auf den oft verwendeten Datensatz aus dem Comparative Manifesto Project zurückzugreifen. *Erstens* würden sich die dortigen Kategorien zur Erfassung von Positionen oft nur unbefriedigend mit den Politikfeldern des Forschungsinteresses decken. Das gilt besonders für die Migrations- und Integrationspolitik. Auf den ersten Blick böten sich drei Kategorien an, die das Politikfeld berühren. Diese Kategorien tragen die Codes ,705‘, ,607‘ und ,608‘. Der Code ,705‘ umfasst ,Unterprivilegierte Minoritäten‘ und ist deshalb zu vage, weil Menschen mit Migrationshintergrund in einen Topf mit anderen marginalisierten Bevölkerungsgruppen geworfen werden. Die Multikulturalismus-Codes ,607‘ und ,608‘ sind hingegen viel zu eng gestrickt. *Zweitens* werde zwar Salienz, aber nicht die Richtung von Akteuren adäquat abgebildet (ebd., ähnlich Debus 2009). Nimmt man *drittens* den Umstand hinzu, dass bundespolitische Positionen nicht ausreichen, die Positionen der Landesparteien einzuschätzen, scheiden originäre CMP-Daten ohnehin aus.

Als Primärquellen stehen dabei verschiedene Datentypen zur Verfügung. Diese sollten die Erfüllung von drei Grundanforderungen an die Messung gewährleisten: *erstens* Detailschärfe, *zweitens* Vergleichbarkeit und *drittens* Machbarkeit. Letzteres Kriterium bezieht sich auf die Verfügbarkeit des gewünschten Datenmaterials, setzt aber auch der Detailschärfe ressourcenbezogene Schranken. Zum Zwecke der Vergleichbarkeit sollte zudem Datenmaterial genutzt werden, welches für die jeweilige Akteursgruppe systematisch vorliegt.

Für gewöhnlich finden drei Primärquellentypen Anwendung: Expertenwissen, Programmtexte und Medienmaterial (vgl. Müller und Strøm 2000: 8, ähnlich Dolezal 2008: 65). Nicht alle drei Quelltypen sind gleichsam für die Zwecke des Projekts geeignet.

Die üblichste Vorgehensweise führe über die Programminhaltsanalyse. Laut Grasnick (2007: 11) sei hier von Vorteil, dass die intersubjektive Nachprüfbarkeit von Textauswertungen gewährleistet sei, weil es sich bei den Texten stets¹⁰⁸ um zugängliche Veröffentlichungen handle – sei es postalisch, in Bibliotheken oder über das Internet. Weil das Kommunizierte in öffentlichen Dokumenten fixiert sei und sich nachträglich nicht verändern ließe, wäre die Programminhaltsanalyse zudem nichtreaktiv (ebd.: 12).

Als weitere Möglichkeit der Primärquellennutzung könne man Experten schätzen lassen, welche Ziele die Partei verfolge (z.B. Laver und Hunt 1992, Benoit und Laver 2007). Im Projekt wird sich einer Doppelstrategie unter Einbeziehung der Programminhaltsanalyse und dem Ausbringen von Interviews – bedient.

Zur Programminhaltsanalyse stehen dabei potentiell mehrere Programmformate (Merz und Regel 2013: 147) zur Verfügung: Programmtexte im klassischen Erscheinungsbild von Grundsatz-, Aktions- und Wahlprogrammen oder Programmäußerungen im parlamentarischen Prozess wie etwa Anträge und Gesetzesentwürfe sowie offiziellen Verlautbarungen der Parteien in Stellungnahmen vertretungsberechtigter Personen der Partei oder Pressemitteilungen. Letztere Methode der Bestimmung von Parteipositionen mittels Auswertung von Pressemitteilungen oder indirekt über eine Printmedienanalyse wird oft eingesetzt (z.B. Kriesi et al. 2008, Grimmer 2010 und 2013, Lang 1980, Sagarzazu und Klüver 2016) und taucht mithin auch im migrations- und integrations-spezifischen Zusammenhang auf (z.B. Koopmans et al. 2005, Lochocki 2013). Noch größere Beliebtheit erfährt die Wahl- und Grundsatzprogrammanalyse, die laut Dolezal (2008: 66f) im Gegensatz zur Medienanalyse vergleichsweise grobkörnigere Daten liefert. Umgekehrt ist eine Printmedienanalyse auf Landesebene im Hinblick auf die Vergleichbarkeit aufgrund der sehr heterogenen Zeitungs- und Zeitschriftenlandschaft

¹⁰⁸ In Anbetracht des Untersuchungszeitraums waren aber insbesondere ältere Texte nicht ohne Probleme zu beschaffen. Programme waren oft nicht mehr in den Geschäftsstellen betreffender Landesparteien vorrätig. Überwiegend sind Texte, die bis etwa zur Jahrtausendwende zurück datieren, online verfügbar. Nahezu alle Landesparteiprogramme der FDP sind zudem im Web ‚Archiv der Freiheit‘ zur Verfügung gestellt. Zum Teil und zunehmend gilt das auch für andere Archive. Über ein Drittel der gewünschten Texte waren jedoch nicht oder nur mit verhältnismäßig hohem Aufwand zu beschaffen. Marc Debus und Jochen Müller waren so freundlich, die fehlenden Texte zur Verfügung zu stellen. Diese Daten wurden für das Buchprojekt ‚Parteienwettbewerb in den deutschen Bundesländern‘ (Bräuninger und Debus 2012) gesammelt.

weitaus problematischer als eine Parteiprogrammanalyse. Oft werden mehrere verschiedene Programmformate herangezogen (z.B. Tietze 2007, Emminghaus 2003) und mit- hin dazu verwendet, Einzelfallstudien prozessanalytisch zu verdichten (z.B. Blumenthal 2001: 57-101). Dies erhöht in der Regel den Ertrag bei der Datenabschöpfung. Parteien können beim Kommunizieren ihrer Ziele jedoch in unterschiedlichem Maße und auf unterschiedliche Weise auf bestimmte Programmformate zurückgreifen oder unterschiedlich stark auf Programmplattformen vertreten sein (Tietze 2007: 28). Dies gilt insbesondere für Presseauswertungen. Beim systematischen Vergleich einer größeren Anzahl an Fällen ist diese Heterogenität hinderlich. Anzuraten ist deshalb, ein Format in den Mittelpunkt zu stellen, welches gleichmäßig für alle Untersuchungseinheiten vorliegt.

Als Schwerpunktformat für die nachfolgend vorzunehmende Positionsbestimmung von Parteien eignen sich Parteiprogramme am besten (vgl. Volkens et al. 2013: 2, Pappi, Seher und Kurella 2013: 7). Im Bedarfsfall wird der Datensatz mit Informationen aus anderen Formaten angefüllt.

5.3.1.2 Positionsbestimmung von Parteien über Wahlprogramme

Einerseits wird also zur Positionsbestimmung von Parteien schwerpunktmäßig auf Wahlprogramme zurückgegriffen. *Andererseits* werden aber auch flankierende Datenquellen herangezogen. Im folgenden Abschnitt wird es zunächst darum gehen, welche zusätzlichen Vorteile Wahlprogramme als schwerpunktmäßige Datenquellen besitzen. Im Zuge dessen wird die Beschaffenheit von Wahlprogrammtexten erläutert. Es folgt die Identifizierung von migrations- und integrationspolitischen Beobachtungen in Programmtexten und deren Güte-Klassifizierung als Daten erster und zweiter Ordnung. Analog zur Vermessung der abhängigen Variablen wird anschließend deren horizontale und vertikale Verortung im Text ermittelt. Schließlich gilt es noch, auf das Abbild der Migrations- und Integrationspolitik im Gesamttext einzugehen.

Wahlprogramme als Datengrundlage

Die Positionsbestimmung von Parteien vornehmlich über Wahlprogramme hat fünf Hauptgründe. Die ersten vier stützen sich auf die Entstehungskontext, der fünfte auf die Grundgestalt, in der die Text abgefasst sind.

Erstens geben diese einen erschöpfenden (vgl. Flechtheim 1966: 180, Klingemann und Budge 2013: 61, Merz und Regel 2013: 149) Überblick über Ziele in Politikfeldern, auf welche die Partei Wert legt. Robertson (1976: 72) spricht von Parteiprogrammen als beste unter den verfügbaren Datenmaterialien zur Messung von dem, was Parteien an die Öffentlichkeit kommunizieren wollen. Ähnlich schreiben Bäck, Debus und Dumont: „Manifestos are the most authoritative statements through which parties communicate their policy preferences to the citizens at each election campaign. As these publicised official documents are endorsed by sovereign party bodies and are assumed to bind all party members, they provide the most credible pieces of information regarding the party’s policy priorities for voters ...” (2011: 448).

Zweitens liegen Parteiprogramme systematisch für jede Partei zu periodisch wiederkehrenden Zeitpunkten vor: „Die Vergleichbarkeit der Texte ist [...] gegeben, da sie bis auf wenige Ausnahmen (z.B. ältere Grundsatzprogramme) im selben Zeitraum und in der gleichen Art von den Parteien erstellt worden sind.“ (Grasnick 2007: 11, ähnlich Pappi, Schmitt und Linhart 2008: 336, Pappi, Seher und Kurella 2013: 7). So ist es möglich, dass sich für jede Partei in gewissen Zeitabständen immer wieder Messwerte generieren lassen. Dabei bilden Grundsatzprogramme zwar ein wichtiges Standbein der Partei hinsichtlich ihrer langfristigen programmatischen Ausrichtung; ein direkter Vergleich untereinander ist jedoch schwer möglich, weil Grundsatzprogramme von Parteien in den Bundesländern zu verschiedenen Zeitpunkten und in größeren Zeitabständen erstellt werden. So können Grundsatzprogramme oftmals über mehr als 15 Jahre Gültigkeit besitzen. Auch Tietze (2007: 18) hält bei der Bestimmung einwanderungspolitischer Positionen Grundsatzprogramme für eher ungeeignet: „Diese Prinzipien [an denen sich die Parteien bei ihren migrationspolitischen Entscheidungen orientieren, Anm. d. Verf.] entsprechen daher nicht den Grundsätzen der Parteien, die in den Grundsatzprogrammen beinhaltet sind, wie ‚das christliche Menschenbild‘ für die CDU oder ‚die Solidarität zwischen den Kulturen‘ bei der SPD. Es handelt sich hier darum, wie die Parteien ihre migrationspolitischen Entscheidungen in der Alltagspolitik begründen und welche Argumente sie dabei verwenden.“ Dies sei in Wahlprogrammen besser wiedergegeben. Wahlprogramme werden außerdem im Vorfeld von Wahlen – also im selben und kürzeren Zeitraum – von allen, am Wettbewerb teilnehmenden Parteien angeboten. Sie spiegeln zudem das Portfolio an Themen wider, welches im Zeitrahmen der kommenden vier bis fünf Jahre als Agenda der jeweiligen Partei eingeplant ist.

Drittens werden Wahlprogramme als Parteiprogramm-Typ immer¹⁰⁹ genau dann publiziert, wenn für dieses Projekt Daten über Ziele der Parteien gebraucht werden: und zwar im Zuge des Wahlkampfs, dem wenig später regelmäßig Regierungsbildungen folgen¹¹⁰.

Der *vierte* Grund ist insbesondere im Hinblick auf die delegationstheoretische Modellierung dieses Projekts günstig. Programme würden nämlich eine Verbindungsfunktion zwischen dem Prinzipal ‚Partei‘ und seinem Agenten erfüllen: „Den Gewinnern einer Wahl dienen sie als Grundlage für Koalitionsverhandlungen, in denen die Politik der kommenden Regierung festgelegt wird.“ (Bräuninger und König 2000: 40, ähnlich Pappi und Seher 2009: 403, Pappi, Seher und Kurella 2013: 10f, Bäck, Debus und Du-

¹⁰⁹ Eine Ausnahme kann hier auftreten, wenn Wahlen nach kurzer Zeit wiederholt werden. Unter Umständen werden dann keine neuen Programme aufgelegt und die alten verwendet. Im Untersuchungszeitraum könnte dies die Hessen-Wahl von 2009 und die Wahl in Nordrhein-Westfalen von 2012 betreffen. Auf die Messung hat dies keine erheblichen Auswirkungen, weil in diesen Fällen ‚kein neues Programm‘ gleichzusetzen ist mit ‚nach wie vor Gültigkeit des alten Programms‘.

¹¹⁰ Während der Regierungsperiode würden sich die Fraktionen der Regierungsparteien kaum für Organisationspolitik interessieren, stellt Czerwick (2010: 397) fest: Die Landtage hätten „nur wenig Gebrauch davon gemacht, den Ressortzuschnitt der Landesregierung im Parlament kritisch zu debattieren. Schon gar nicht haben sie von ihrem Recht Gebrauch gemacht, den Ressortzuschnitt auf ihr ‚Verlangen zu verändern oder außer Kraft zu setzen‘.“

mont 2011: 448, Schmitt 2008: 4). Als Grundgerüst der Datengrundlage für die Bestimmung von Parteizielen dienen also die Wahlprogramme derjenigen Akteure, die jeweils im fraglichen Fall Regierungspartei waren.

Fünftens ist neben dem typischen Entstehungskontext auch die typische Grundform von Wahlprogrammen bei der Analyse sehr hilfreich. Diese Art von Datenquelle hat nämlich den meisten anderen voraus, dass sie von einem gemeinsamen Strukturaufbau geprägt sind. Meist enthält ein Parteiprogramm eine Präambel. Ohne Ausnahme sind Programme nach Themengebieten gegliedert. Nichtsdestotrotz sind kleinere Unterschiede zwischen den Programmen festzustellen: Hierbei handelt es sich hauptsächlich um verschiedene Textlängen (vgl. Merz und Regel 2013), unterschiedliche Gliederungstiefen (vgl. Schmitt 2008) oder abweichende Wortwahl (Q Goll 2013, Q Polat 2015). Dies kann Auswirkungen auf die Messverfahren haben. In kurzen Texten werden beispielsweise wahrscheinlich weniger relevante Fundstellenaufsuchen als in längeren. Zudem können in kürzeren Programmen tendenziell weniger Themen abgedeckt werden. Bisweilen kann es unterschiedliche Gütegrade in der inneren Strukturiertheit der Programme geben. Während sich die Liberalen beispielsweise oft präzise an die Aufgabenbereiche bestehender Ministerien halten, fließen bei der CDU diesbezüglich die Grenzen stark – ganz zu schweigen von den Programmen der Grünen, die zudem entstehungsbedingt oft ineinander unlogisch und redundant aufgebaute Textteile produzieren. Spielen diese oder jene Unterschiede bei der Operationalisierung eine Rolle, so werden diese an Ort und Stelle diskutiert.

Identifizierung von Beobachtungen

Nun, da Wahlprogramme als Datengrundlage festgelegt wurden, muss *erstens* die Extraktion von Information aus diesen Texten und *zweitens* die Aufbereitung der gewonnenen Information operationalisiert werden. Der nachfolgende Abschnitt widmet sich ersterem.

Sie erfolgt zunächst qualitativ, da es um inhaltliche Aussagen zu Zielen geht. Um einen systematischen Vergleich herstellen zu können, wird die qualitativ gewonnene Information im Zuge der Datenaufbereitung teilweise quantifiziert (vgl. Derlien 1982: 124f). Davon sind rein automatisierte Strategien zur Programmanalyse zu unterscheiden, wo man nicht quantifizierend, sondern von Anbeginn quantitativ arbeitet. Hier sind insbesondere Wordfish (Proksch und Slapin 2009, Slapin und Proksch 2008, Pappi und Seher 2009), Wordscore (Laver, Benoit und Garry 2003, Schmitt 2008, Bräuninger und Debus 2008 und 2012) und vergleichbare Programme der Worthäufigkeits- und Wortverteilungsanalyse (Blätte 2015) zu nennen. Für die Zwecke des Projekts lassen sich jedoch Herangehensweisen dieser Art nur schwer an die theoretisierten Konzepte und/oder die Struktur der abhängigen Variablen anpassen. Dies betrifft insbesondere die analytische und konzeptionelle Trennung von Zielaufmerksamkeit und Zielrichtung von Akteuren. Derartige Automatismen sind daher ungeeignet.

Als Hilfsmittel zur Datenverarbeitung kommt MAXQDA zum Einsatz. Hier handelt es sich um ein computergestütztes Programm, welches vorwiegend zur Verarbeitung größerer Datenmengen bei qualitativen Inhaltsanalysen dient. MAXQDA bietet alle benötigten Instrumente der Textanalyse: Es steht ein breiter Instrumentenbaukasten in den Bereichen der systematischen Suche nach Schlagworten, des Markierens und Kodierens von Textstellen und des Errechnens von Worthäufigkeiten und Textanteilen zur Verfügung. Allerdings kann das Programm zwar einige Arbeitsschritte beschleunigen; automatisieren oder ersetzen kann es die Arbeitsschritte jedoch nicht.

Aus den in MAXQDA eingepflegten Wahlprogrammen werden Seitenzahlen, Indizes, Glossare, Kopf- und Fußzeilen, Tabellen und Graphiken entfernt (vgl. ähnlich Bräuninger und Debus 2012: 50). Dies gilt auch und besonders für Wörter und Texte, die nicht Teil des eigentlichen Programms sind, wie beispielsweise Wahlkampfslogans die unabhängig vom eigentlichen Text in verschiedenster Gestalt im Programm abgedruckt werden. Mittels dieser Maßnahmen wird die Rohfassung des gewünschten Textkörpers inklusive der Überschriften herausdestilliert. Die technische – mittels Stopplisten – und mithin manuelle – mit dem Löschen einzelner Elemente – Umsetzung der Eliminierung dieser Bausteine soll hier nicht näher erläutert werden. Die Texte müssen trotz der Software-Unterstützung in weiten Teilen einzeln handbearbeitet werden. Dies gilt auch für das Codieren im Zuge der Textanalyse. Obwohl Handcodierung als relativ ressourcen- (und insbesondere zeit-) aufwendig gilt (vgl. Schmitt 2008: 1), lassen sich bestimmte Informationen nur so extrahieren. Ziel ist, die relevanten Textpassagen erschöpfend valide und reliabel aufzuspüren¹¹¹.

Sind diese relevanten Textpassagen als Fundstellen identifiziert, müssen sie als Beobachtungen klar von der Struktur des Gesamttexts abgehoben werden. Unproblematisch ist dies, wenn politikfeldbezogene Inhalte in jeweils ganzen Sätzen kommuniziert sind. In diesem Fall wird jeweils entsprechend der ganze Satz markiert. Handelt es sich um eine Reihung mehrerer Sätze – zum Beispiel bis hin zu mehreren Absätzen, Abschnitten oder Gliederungspunkten – wird jeweils die gesamte Textpassage als Beobachtung markiert.

Wie wird aber mit Sätzen umgegangen, die neben politikfeldbezogenen Textanteilen auch andere Inhalte enthalten? Besonders oft passiert dies, wenn mehrere Bevölkerungsgruppen Ziel einer bestimmten Maßnahme sein sollen. Ein derartiger Satz könnte lauten: ‚Wir werden uns dafür einsetzen, vermehrt Frauen, Menschen mit Behinderung und Menschen mit Migrationsgeschichte für den Polizeidienst zu gewinnen.‘ In diesem Fall werden politikfeldfremde Inhalte im Satz isoliert, sodass der Satz zwar lesbar bleibt, sich jedoch nur noch auf das Zielpolitikfeld ‚Migration und Integration‘ bezieht. Im Beispiel würde der Ausdruck ‚Frauen, Menschen mit Behinderung und‘ aus dem Satz gestrichen werden. Die Beobachtung sähe dann wie folgt aus: ‚Wir werden uns dafür ein-

¹¹¹ Aus Platzgründen muss die an dieser Stelle stattgefundene detaillierte Diskussion über das Aufspüren von Textpassagen entfallen.

setzen, vermehrt [...] Menschen mit Migrationsgeschichte für den Polizeidienst zu gewinnen.‘. Zusammenhängende Textpassagen – ob nun als größere Textabschnitte, einzelne Sätze oder Satzteile – werden als Beobachtungen definiert.

Daten erster Ordnung

Die identifizierten Beobachtungen können entweder Daten erster oder zweiter Ordnung enthalten. Daten erster Ordnung beschreiben – nach der hier verwendeten Definition – Ziele einer Partei in Bezug auf die organisatorische Verortung von Aufgaben des Politikfelds. Diese können sich in verschiedener Form ausdrücken. *Erstens* kann es sich um konkrete Aussagen zu organisatorischen Arrangements in der Ministerialverwaltung handeln. Ein Beispielsatz könnte so lauten: ‚Wir werden im Falle eines Wahlsiegs ein zusätzliches Referat für Integration im Kultusministerium einrichten.‘ Neben dieser Art der direkten Benennung kann es jedoch auch Aussagen über Inhalte geben, die zwangsläufig oder sehr wahrscheinlich organisatorische Verortung von Aufgaben betreffen, ohne dass dabei konkrete inhaltliche Maßnahmen genannt werden; wie beispielsweise: ‚Mit einer Regierungsbeteiligung unserer Partei würde man Integrationspolitik in Zukunft nicht mehr als innenpolitisches, sondern vor allem als bildungspolitisches Thema behandeln.‘ Eine entsprechende Umgestaltung der Aufbauorganisation wäre hochwahrscheinlich. Für diese Art von Aussagen wird eine *zweite* Kategorie gebildet. Eine *dritte* Kategorie wird jeweils für Aussagen zur Verortung politikfeldbezogener Aufgaben in nachgeordneten Behörden oder auf untergeordneten Ebenen gebildet. Dahinter steckt die Überlegung, dass zumindest die theoretische Möglichkeit besteht, dass dies bestimmte organisatorische Arrangements in der Ministerialverwaltung nötig machen könnte. Eine nachgeordnete Behörde für Integration würde beispielsweise in der Ministerialverwaltung zwangsläufig die Wahrnehmung einer Aufsichtsaufgabe und höchstwahrscheinlich einer Steuerungsaufgabe hervorrufen. Schließlich ist im Zweifelsfall immer anzuraten, eine Residualkategorie vorzuhalten. In diese *vierte* Kategorie könnten Aussagen über ablauforganisatorische Arrangements oder der Einrichtung, Abschaffung oder Veränderung von Arbeitskreisen und –gruppen fallen. Diese Aussagen könnten ebenfalls dazu geeignet sein, Auswirkungen auf die Aufbauorganisation zu verursachen. Die vier Kategorien wurden also so gewählt, dass sie von deterministischen Aussagen über sehr wahrscheinliche Folgewirkungen bis hin zu potentiell indirekt verursachter Wirkung alle Daten erster Ordnung einzufangen vermögen. Diese Daten beziehen sich ausnahmslos auf singuläre Orte in der Ministerialstruktur und sind nicht weiter quantifizierbar.

Daten zweiter Ordnung

Im Unterschied dazu treten Daten zweiter Ordnung in völlig anderer Form in Erscheinung: Sie geben Auskunft über Ziele von Parteien hinsichtlich politikfeldbezogener Inhalte und nicht primär in Bezug auf Organisationsstrukturen. Kernunterfangen bei der Arbeit mit Daten dieser Art ist es, vom Inhalt und von der Einbettung dieser Textbausteine auf ansiedlungspolitische Ziele zu schließen.

Bei der Durchführung dieses Unterfangens müssen zahlreiche Messbedingungen beachtet werden. Aufgrund dessen bedarf es einer bedachten und behutsamen Planung. Die Daten sollen nämlich so aufbereitet werden, dass sich ein Gesamtbild der Ziele im migrations- und integrationspolitischen Bereich darstellen lässt und dass sich diese in den Gesamtkanon aller politischen Ziele des Akteures einordnen lassen. Die Verarbeitung von Daten zweiter Ordnung steht dabei besonders im Spannungsfeld zwischen sinnhafter Komplexitätsreduktion und Informationsverlust. Beim Erstellen eines möglichst verlässlichen Abbilds des Zielkanons kommt man nicht umhin, mit einer ganzen Reihe von Indikatoren zu arbeiten. Mit einer oder mit zwei Maßzahlen ließe sich jenes Abbild nur ungenügend darstellen.

In einem ersten Schritt empfiehlt es sich, zunächst auf die Beschaffenheit der Beobachtungen als Messgegenstand einzugehen. Im Nachgang gilt es dann, Verfahren zur Gewinnung von Informationen über Ziele von Parteien zu entwickeln. Dabei dienen einige Operationalisierungsvorschläge aus der Bestandsliteratur als Inspiration. Diese Leitideen kommen vor allem von jeweils der CMP-Gruppe und einer Mannheimer Gruppe von Politikwissenschaftlern. Die Zielbestimmung erfolgt dort über die Art der Einbettung von Migrations- und Integrationspolitik in den Text. Sehr früh stellt sich aber heraus, dass diese Ideen aufgrund anders gelagerter Erkenntnisinteressen nur bedingt brauchbar sind. Sie müssen deshalb in einigen wesentlichen Charakterzügen abgeändert werden (vgl. dazu Adcock und Collier 2001: 536).

Für die Zwecke dieser Untersuchung wird eine Vorgehensweise vorgeschlagen, die sich vornehmlich auf drei Größen stützt. Die erste ist die horizontale Verortung. Diese zeigt an, welchen querliegenden Politikfeldern die ‚Migration und Integration‘ im Text zugeordnet wird. Die *zweite* Größe stellt die vertikale Verortung dar. Hier wird anhand der hierarchischen Ansiedlung des Felds im Text abgeschätzt, wie wichtig dieses einer Partei ist. Schließlich wird *drittens* ein Mehr-Komponenten-Indikator zur Messung der Streuung entwickelt. Dieser zeigt nicht nur an, ob Migrations- und Integrationspolitik als breite Querschnittsaufgabe oder eher konzentriert gesehen wird, sondern auch, auf welche Politikfelder Textbausteine verstreut sind. Die fünf zentralen Indikatoren, die nun in drei Arbeitsschritten näher erläutert werden, lassen sich wie folgt anordnen:

- Die (absolute) inhaltlich-thematische Zuordnung von Beobachtungen (horizontal)
- Die (relative) strukturelle Einbettung von Beobachtungen in den (Kon-)text (horizontal)
- Der Gesamttextanteil aller Beobachtungen (vertikal)
- Der hierarchische Stellenwert in der Gliederung des Texts von großen Beobachtungen (vertikal)
- Der kombinierte Streuwert aus Beobachtungsanzahl und horizontaler Verteilung

- *Informationsgehalt und -umfang der Beobachtungen*

In einem ersten Arbeitsschritt sollen die identifizierten Beobachtungen allgemein auf ihren groben Informationsgehalt hin charakterisiert werden. Der Informationsgehalt lässt sich in eine qualitative und eine quantitative Dimension gliedern.

Die qualitative Dimension fängt den Aspekt der Migrations- und Integrationspolitik ein, der in der Beobachtung behandelt wird. Die behandelten Teilbereiche des betrachteten Politikfelds zu kennen ist deshalb wichtig, weil Akteure sehr wahrscheinlich je nach Teilbereich unterschiedliche Ziele verfolgen. So ist es im Hinblick auf die horizontale Verortung denkbar, dass eine Partei asylpolitische Aufgaben eher dem innenpolitischen Bereich zuordnet, während sie Integrationspolitik eher als sozialpolitisches Thema wahrnimmt. Als Beispiel für vertikale Unterschiede könnte eine Partei hohe Aufmerksamkeit gegenüber der Integration von Aussiedlern aufweisen, während die Integration anderer Menschen mit Migrationshintergrund eher in den Hintergrund tritt. Um diese Varianz einfangen zu können, bietet es sich an, analytisch zwischen Akteurszielen in Bezug auf die Migrations- und Integrationspolitik als Ganzes *einerseits* und in Bezug auf deren Teilbereiche *andererseits* zu trennen. Auf einer Nominalskala wird deshalb – analog zur abhängigen Variablen – angegeben, ob es sich um Migrations-, Staatsangehörigkeits-, Asyl-, Integrations-, Aussiedlerpolitik oder um eine Kombination dieser Teilbereiche handelt.

Mit steigendem Umfang einer Beobachtung steigt freilich die Wahrscheinlichkeit, mehr als ein Teilgebiet vorzufinden. Deshalb werden die Häufigkeiten erfasst. Diese Messung dient unter anderem dazu, dem Leser reliabel und übersichtlich darzubieten, wie viele Beobachtungen mit welchem Informationsumfang in welchen Texten vorliegen. Zudem werden die Beobachtungen dadurch für die später stattfindende Messung des Streuwerts aufbereitet. Der Streuwert gibt an, wie breit die Beobachtungen auf einen Text verteilt sind.

Der erste Schritt auf diesem Weg ist getan, wenn der Informationsumfang von Beobachtungen übersichtlich dargestellt werden kann. Hier erscheint die Bildung von vier Kategorien entlang einer Ordinalskala sinnvoll. Mit Kategorie 1 sollen all die Beobachtungen eingefangen werden, die zwar das Politikfeld erwähnen, jedoch mit näheren politikfeldspezifischen Zusatzinformationen zurückhalten. Insbesondere sind Kategorie-1-Beobachtungen dann zu erwarten, wenn eigentlich ein anderes Politikfeld behandelt wird, jedoch migrations- und integrationspolitische Aspekte als Querschnittspolitik nebenbei hinzutreten. Eine dergestalt auftretende Beobachtung könnte zum Beispiel so in Erscheinung treten: ‚Das in diesem Abschnitt Geforderte muss auch unter besonderer Berücksichtigung der Bedürfnisse von Menschen mit Migrationshintergrund und Frauen implementiert werden.‘ Im Hinblick auf den Wort- und Satzumfang handelt es sich hierbei überwiegend um Teilsätze oder höchstens ein- bis zwei Kurzsätze. In Kategorie 2 sollen all diejenigen Beobachtungen fallen, die politikfeldspezifisch mindestens einen eigenständigen konkreten inhaltlichen Punkt ansprechen – unabhängig davon, ob es sich nun um eine Rückschau auf vergangene Regierungsperioden, eine Problembeschreibung oder eine Handlungsabsicht handelt. Ein Beispiel im innenpolitischen Kontext: ‚Wir sind daran interessiert, dass vor allem Menschen mit Migrationshintergrund

für den Polizeidienst angeworben werden. Ziel dieser Maßnahme ist die bessere Abbildung dieses Bevölkerungsteils bei unseren Sicherheitskräften.‘ In Kategorie 3 sollen sich diejenigen Beobachtungen wiederfinden, die über zwei logisch voneinander abtrennbare, eigenständige inhaltliche Punkte hinausgehen. Dies geht bei der Ausformulierung meist mit der Bildung mehrerer Sätze einher; es kann sich hier aber auch um ein- oder zwei kürzere Absätze handeln. Ausgedehnte Absätze sind hingegen für Kategorie 4 zu erwarten. Maßgeblich ist dort das inhaltliche Kriterium, dass der Migrations- und Integrationspolitik ein ausgedehnter Textteil gewidmet wird, der das Politikfeld aus mehreren Perspektiven ausführlich beleuchtet. Bei der Bildung dieser Kategorien sind die Grenzen bisweilen fließend. Trotzdem: „Eine Bedeutung muss bei angemessener Fehlertoleranz intersubjektiv rekonstruierbar sein, ansonsten ist anzunehmen, dass sie sich ausschließlich auf das Verständnis eines einzelnen Codierers beziehen.“ (Bräuninger und Debus 2012: 39). Deshalb wurden zwei *Coder* eingesetzt, die unabhängig voneinander die Zuordnung von Kategorien entlang des Kategorien-Schemas vornahmen. Die Ergebnisse wurden anschließend in einem Reliabilitätstest verglichen.

Um unangebrachter Überinterpretation und subjektiven Einschätzungen entgegenzuwirken, wird bei der Betrachtung der Programmtexte darauf geachtet, so weit wie möglich intersubjektiv akzeptable Datenpunkte zu generieren. Auf verstehende und interpretierende Instrumente der Diskursanalyse wird weitgehend verzichtet. Angelehnt an die von Laver, Benoit und Garry (2003, Benoit, Laver und Mikhaylov 2009) ausgegebene Parole, Wörter als Daten zu nutzen, werden Beobachtungen aufgrund einiger standardisierter Merkmale – wie Wortanzahl, Schlagwortanzahl oder Politikfeldzuordnung – als Merkmalsträger eines Datensatzes aufgefasst.

Die nicht-standardisierte und isolierte Interpretation von Einzelbeobachtungen ist dabei in der Regel nicht möglich. Sie findet nur im Bedarfsfall zur Untermauerung oder Vertiefung der gewonnen Ergebnisse statt. Mithin kann aus den größeren Beobachtungen – also z.B. denjenigen, die über mehrere Zeilen oder Absätze lang sind – in begrenztem Umfang standardisierbare Information extrahiert werden. Insbesondere lässt sich der dort enthaltene Text entlang verschiedener Teilaspekte des Politikfelds gliedern. Grundsätzlich gilt aber: Im Zentrum muss die Gesamtausprägung stehen. Diese Gesamtausprägung konstituiert sich aus jenen einzelnen Beobachtungen. Aggregierte Darstellungen verschiedener Charakteristika von Einzelbeobachtungen aus dem Text können hierzu Aufschluss geben. Insbesondere sind Aussagen über die Streuung und Konzentration von Beobachtungen im Text möglich.

- *Horizontale Verortung*

Als Querschnittspolitik kann Migrations- und Integrationspolitik im Zusammenhang mit verschiedensten Politikfeldern und Themen an zahlreichen Stellen im Text auftreten. Die horizontale Verortung von Beobachtungen soll jene Zuordnung messtechnisch einfangen: An welchen Stellen im Text werden Beobachtungen mit welchen Themen

zusammengefasst? Es muss also die Zuordnung oder Abgrenzung migrations- und integrationspolitischer Beobachtungen zu querliegenden Politikfeldern gemessen und dadurch deren horizontale Einbettung in den Gesamttext bestimmt werden.

Diese Messung beinhaltet *erstens* eine quantitative Dimension – im Sinne von: Auf wie viele Beobachtungen ist ‚Migration und Integration‘ verstreut? *Zweitens* stellt sich die Frage nach der qualitativen Dimension: Welchem Politikfeld werden die jeweiligen Beobachtungen zugeordnet oder eben nicht zugeordnet? Sehr großen Beobachtungen kann meist nicht nur ein Politikfeld zugeordnet werden, weil Migrations- und Integrationspolitik an diesen Textstellen meist im Lichte zahlreicher Themen konzentriert behandelt wird. Hier muss ein gesondertes Messkonzept erstellt werden.

Im Zuge dessen werden zwei Indikatoren herausgearbeitet. Der eine stützt sich auf die inhaltliche Zuordnung einer Beobachtung zu einem Politikfeld oder Thema und der andere auf die kontextuelle Einbettung einer Beobachtung in die Struktur. Schließlich lassen sich *drittens* beide Fragen kombinieren: Wie viele Beobachtungen werden welchen Politikfeldern zugeordnet?

Die *erste* Frage kann ganz einfach mit der Angabe der absoluten Zahl an Beobachtungen eingefangen werden. Damit wird die Streuung der Beobachtungen innerhalb eines Programms angezeigt. Je höher die Anzahl dieser örtlich separierten Beobachtungen ist, desto größer ist die Streuung. Hier gilt es zu beachten, dass diese Streuung davon abhängen kann, welche Länge der Gesamttext besitzt. Mit zunehmender Streuung steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die Themen-Diversität auf der qualitativen Dimension steigt.

Bei der *zweiten* Frage geht es um die qualitative Zuordnung von Beobachtungen zu jeweils einem oder mehreren querliegenden Politikfeldern, mit denen sie jeweils verwoben sind. Solche Politikfelder als nominales Maß für die richtungsmäßige Präferenz (Volkens 2002: 30) könnten beispielsweise ‚Arbeit‘, ‚Bildung‘ oder ‚Energie‘ heißen. Bevor jedoch eine Zuordnung erfolgen kann, müssen diese Felder jedoch genau spezifiziert und untereinander abgegrenzt werden. Um möglichst wenig Eigeninterpretationsleistung einzubringen, bedarf es standardisierter Kategorien für die Politikfelder. Diese Kategorienbildung erfolgte im Lichte der angeratenen Vorgehensweise und dem vorhandenen Material aus der Bestandsliteratur (z.B. Giannetti und Laver 2005, Roberston 1976, Volkens 2002, Schmitt 2008). Es lassen sich dabei folgende 17 Politikfelder herausarbeiten:

Abbildung 5.1: Querliegende Politikfeldkategorien für die horizontale Zuordnung migrations- und integrationspolitischer Beobachtungen im Text

Politikfeldkategorien
Bund
Europa / International
Recht und Justiz
Wirtschaft
Arbeit
Bildung und Sprache

Kunst und Kultur
Religion
Soziales
Generationen
Gender
Gesundheit und Pflege
Sport und Vereine
Kommunales
Innen
Wohnungsbau und Stadtplanung
Finanzen
17

Eigene Darstellung.

Nachdem Politikfelder umrissen und untereinander entlang von Kategorien abgegrenzt wurden, können Beobachtungen jenen Kategorien zugeordnet werden. Hierbei sind alle Beobachtungen *einerseits* auf ihre inhaltliche Zuordnung und *andererseits* auf ihre strukturelle Einbettung in den Gesamttext zu prüfen.

Die erstgenannte Zuordnung gibt das behandelte Thema der Textstelle an, während die strukturelle Einbettung die geographische Verortung der Beobachtung im Kontext angibt. Eine äquivalente Unterscheidung zwischen inhaltlichem und strukturellem Merkmal findet sich in der abhängigen Variablen bei der Frage nach der inhaltlichen Bündelung migrations- und integrationspolitischer Aufgaben und deren Verortung in der Struktur. Geht es an die konkrete Operationalisierung jener strukturellen und inhaltlichen Einbettung, so müssen diese jeweils zwischen *erstens* kleinen oder mittelgroßen und *zweitens* größeren Beobachtungen getrennt vorgenommen werden.

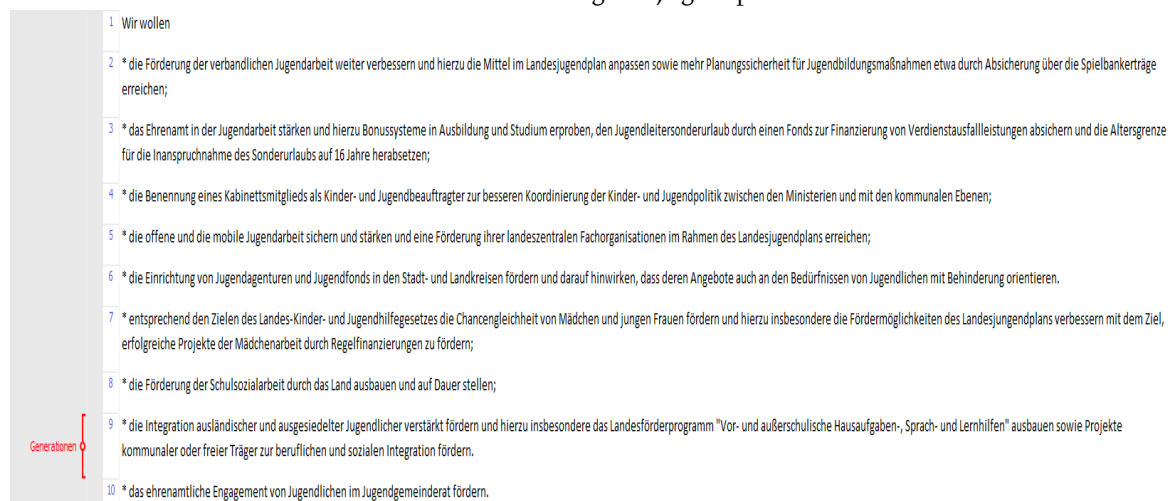
Erstens: Bei der inhaltlichen Zuordnung zu einem querliegenden Politikfeld kommt man in der Regel ohne Interpretationsleistung aus. Wenn der Beobachtungstext beispielsweise lautet: ‚Wir wollen bei der Kulturförderung insbesondere kreative Menschen mit Migrationshintergrund stärker einbeziehen.‘, dann würde man diese Beobachtung der Kategorie ‚Kultur‘ zuordnen. Oder ‚Wir wollen verstärkt Menschen mit Migrationshintergrund für den Polizeidienst gewinnen.‘ würde in die Kategorie ‚Inneres‘ fallen. Freilich stellt sich mithin heraus, dass Migrations- und Integrationspolitik nicht nur mit einem querliegenden Politikfeld verbunden ist, sondern dass oft drei oder vier Politikfelder berührt werden¹¹². Für Fälle dieser Art müssen Regeln entworfen werden, welche

¹¹² In den genannten Beispielen schwingt zwar beim erstgenannten auch ‚Finanzen‘ und beim zweigennannten auch ‚Arbeit/Beschäftigung‘ mit; jedoch stehen diese Felder stark im Hintergrund. Es gibt aber auch einige Fälle, in denen mehrere Felder gleichzeitig stark hervortreten. Ein klassisches Beispiel: ‚Zur gezielten Förderung von Jugendlichen mit Migrationshintergrund werden Programme im Bereich der Berufsausbildung gefordert‘. Hier kämen die Kategorien ‚Generationen‘ wegen des Jugend-Aspekts, ‚Arbeit‘ wegen des Berufsaspekts und ‚Bildung‘ infrage. Die definierten Kategorien sind dabei verschiedentlich stark anfällig für Interferenzen jener Art. Beobachtungen, in denen Abschiebehaft thematisiert wird, enthalten oft sowohl Elemente aus der Kategorie ‚Innen‘ als auch aus ‚Recht‘. Pflegebedürftige Menschen mit Migrationshintergrund konstituieren sich überwiegend aus älteren Mitbürgern. Hier ist zwischen ‚Gesundheit‘ und ‚Generationen‘ zu entscheiden.

sicherstellen, dass jeder Beobachtung genau ein Politikfeld zugeordnet wird. Regelmäßig gibt es ein querliegendes Feld, welches die Beobachtung stark dominiert. Ist diese Dominanz unstrittig, so erfolgt eine entsprechende Zuordnung hierzu.

In Ausnahme- und Grenzfällen können Zweifel an der Eindeutigkeit jener Zuordnung entstehen. Mithilfe der Prüfung des kontextuellen Umfelds der Beobachtung lassen im Sinne der *convergent validation* (Adcock und Collier 2001) sich jene Zweifel ausräumen. Anhand zweier Beispiele soll aufgezeigt werden, dass Textteile in unmittelbarer Nähe zur Beobachtung gute Hinweise auf das dominante Politikfeld geben können. In beiden Beispielen wird jeweils Bildungs- und Sprachpolitik einerseits mit Kinder- und Jugendpolitik aus der Kategorie ‚Generationen‘ andererseits kombiniert. Das erste wurde dem baden-württembergischen FDP-Programm aus dem Jahr 2001 entnommen. Nach Prüfung des kontextuellen Umfelds der Beobachtung wird deutlich, dass hier die Jugendpolitik im Vordergrund steht.

Abbildung 5.2: Beispielscodierung zur horizontalen Zuordnung einer migrations- und integrationspolitischen Beobachtung zur Jugendpolitik



Screenshot eines Ausschnitts der Text-Codierung mit MAXQDA.

Den umgekehrten Fall kann man aus dem zweiten Beispiel entnehmen: Kinder- und Jugendpolitik kommt hier nur deshalb zur Sprache, weil junge Menschen vermehrt Ziel von Bildungsprogrammen sind. Die Beobachtung steht eindeutig im Kontext der Bildungspolitik.

Abbildung 5.3: Beispielscodierung zur horizontalen Zuordnung einer migrations- und integrationspolitischen Beobachtung zur Bildungspolitik

	1	Notwendig ist angesichts des wachsenden Fachkräftebedarfs auch eine insgesamt bessere berufliche Vorbereitung an allen weiterführenden Schulen, damit die SchülerInnen die Anforderungen einer anspruchsvollen dualen Ausbildung erfolgreich bewältigen können.
	2	Leitidee: Chancengerechtigkeit in der Bildung
	3	Baden-Württemberg schneidet bei Studien zur Bildungsgerechtigkeit seit Jahren sehr schlecht ab. Wir GRÜNEN wollen dieser Vergeudung von Chancen und Talenten entschieden entgegenwirken. Mit der Basisschule als Gemeinschaftsschule für alle Kinder kann dies gelingen, weil sie nicht von vornherein Kinder aus benachteiligten Familien ausschließt. Kinder aus benachteiligten Elternhäusern und Kinder mit Sprachproblemen können von der individuellen Förderung in der Basisschule besonders profitieren, weil hier z.B. gezielte Sprachfördermaßnahmen oder das Fach „Deutsch als Zweitsprache“ angeboten werden. Die gute Kenntnis der deutschen Sprache ist für den Bildungserfolg die wichtigste Voraussetzung.
Bildung	4	Die Basisschule betrachtet kulturelle Vielfalt als Wert und als Ressource. Dieses interkulturelle Leitbild soll sich auch in der Zusammensetzung des Lehrkollegiums an allen Schulen widerspiegeln: Wir wollen mit einem Förderprogramm gezielt Lehrkräfte mit Migrationshintergrund anwerben, auch akademisch ausgebildete QuereinsteigerInnen mit berufsbegleitender didaktischer und pädagogischer Ausbildung. Ihre interkulturellen Kompetenzen, z.B. ihre muttersprachlichen Kenntnisse, sollen zertifiziert und an allen Schulen als Zusatzqualifikation bei der Einstellung berücksichtigt werden.
Bildung	5	Zur Unterstützung von Kindern mit Migrationshintergrund sollen Bildungslotsinnen und Lernpatinnen gewonnen werden. Wir treten auch dafür ein, dass die Übermittlungspflicht für Schulen in § 87 des Aufenthaltsgesetzes abgeschafft wird, damit auch Kinder ohne Aufenthaltsstatus ohne Angst vor Entdeckung die Schule besuchen können. Besonders wichtig ist uns zudem die Erweiterung des Angebots in der rhythmisierten Ganztagschule, weil hier mehr Möglichkeiten der Unterstützung durch die Lehrkräfte, aber auch der SchülerInnen untereinander bestehen. Dabei sind neben Angeboten im kognitiven Bereich auch musisch-kreative und bewegungsintensive Elemente wichtig. Den muttersprachlichen Unterricht wollen wir schrittweise ins reguläre Schulangebot integrieren. Er soll künftig als erweitertes Bildungsangebot in der Ganztagschule oder als zweite oder dritte Fremdsprache an den Schulen bedarfsorientiert angeboten werden.
	6	Ganztagschulen: Vom Schulversuch zur Regelschule
	7	Wir GRÜNEN setzen uns für den Rechtsanspruch auf einen Platz an einer Ganztagschule ein. Die Ganztagschule soll als Regelform im Schulgesetz verankert werden. Den seit über 20 Jahren bestehenden Schulversuchsstatus wollen wir damit endlich beenden. Wir fordern einen raschen Ausbau der Ganztagschulen, da der Bedarf in den nächsten Jahren deutlich zunehmen wird.

Screenshot eines Ausschnitts der Text-Codierung mit MAXQDA.

Vergleicht man die Ergebnisse der kontextuellen mit der inhaltlichen Analyse, so sind diese meist deckungsgleich. Typischerweise findet sich eine Beobachtung zum Beispiel im Kapitel ‚Bildungspolitik‘ und behandelt die Bildungschancen von Menschen mit Migrationshintergrund. Nur in absoluten Ausnahmefällen ist Deckungsgleichheit bei der Perspektiven auch nach Identifizierung des dominanten Politikfelds nicht gegeben. Unter den kleineren und mittelgroßen Beobachtungen findet sich Deckungsungleichheit nur in insgesamt 3 Textstellen.

Zweitens: In sehr großen Beobachtungen wird Migrations- und Integrationspolitik regelmäßig unter dem Gesichtspunkt mehrerer Politikfelder konzentriert behandelt. Ein Beispiel: Eine Beobachtung findet sich als Unterkapitel ‚Migration und Integration‘ im Kapitel ‚Soziales und Gesundheit‘, behandelt aber auch Themen der Inneren Sicherheit oder der Bildung von Menschen mit Migrationshintergrund. Jener Politikfeld-übergreifende Charakter dieser Beobachtungen hat sowohl für die inhaltliche als auch für die strukturelle Kategorienzuordnung Konsequenzen. Entsprechend muss die horizontale Verortung jener konzentrierten Beobachtungen mit anderen Mitteln gemessen werden. In einem ersten Schritt müssen die fraglichen Beobachtungen zunächst im Programm identifiziert werden. Zu diesem Zweck werden in einer neuen Kategorie – unabhängig von der Typ-Einstufung zur Ordnung des Datenmaterials von [1] bis [4] – zunächst all diejenigen Beobachtungen zusammengefasst, die verschiedene Aspekte der Migrations- und Integrationspolitik in einem längeren Textabschnitt aus der Perspektive mehrerer querliegender Politikfelder konzentriert behandeln. Jene Beobachtungen werden fortan als ‚konzentrierte Textabschnitte‘ bezeichnet. Die inhaltliche Bestimmung der horizontalen Verortung erfolgt ähnlich zu der von nicht-konzentrierten Beobachtungen. Allerdings wird nur nicht das dominierende querliegende Politikfeld bestimmt: Nunmehr werden alle unabhängig voneinander behandelten querliegenden Politikfelder innerhalb der des konzentrierten Textteils aufgelistet. Diese Listen geben jedoch zunächst nur die innere Beschaffenheit der Beobachtung an.

Anders als bei kleineren und mittleren Beobachtungen ist Deckungsgleichheit zwischen Kontext und Inhalt bei konzentrierten Beobachtungen unwahrscheinlich. Der Grund liegt nahe: Während auf dem inhaltlichen Merkmal meist mehrere Politikfelder gleichwertig nebeneinanderstehen, ist die Beobachtung auf dem strukturellen Merkmal nur

einem Politikfeld oder einem Politikbereich untergeordnet. In einem zweiten Schritt bleibt also noch gesondert zu bestimmen, ob die Beobachtung im Zeichen eines bestimmten Politikbereichs steht oder gar eigenständig und unabhängig im Programm verortet ist. Aus dem Projekt um Franz Urban Pappi und Eric Linhart zur Bestimmung von Parteipositionen auf Landesebene kann man sich Anleihen für eine mögliche Herangehensweise nehmen. Dort würde man die horizontale Einbettung von Beobachtungen für größere Politikbereiche über die Zuordnung von Textabschnitten zu Kapitel- oder Abschnittsüberschriften ermitteln. Durch bewusstes Setzen von Überschriften und das dadurch hervorgerufene Gliedern von Textpassagen würden laut Pappi, Seher und Kurella (2013: 12) Signale an die Adressaten von Wahlprogrammen gesendet. „In der Regel sind Parteiprogramme derart aufgebaut, dass durch Hauptüberschriften inhaltlich zusammenhängende Themenblöcke eingeleitet werden.“ (Schmitt 2008: 4f). Zu diesen größeren Politikbereichen, die dort betrachtet werden, wird die Migrations- und Integrationspolitik allerdings regelmäßig nicht gezählt. Trotzdem ist die Grundidee der Wertigkeit verschiedener Absätze auch für das vorliegende Projekt fruchtbar. In unserem Fall interessiert die strukturelle Einbettung von Migrations- und Integrationspolitik in Form einer Zuordnung zu einem querliegenden Politikbereich. Dieser lässt sich mittels des Gliederungspunkts, welcher hierarchisch der Beobachtung zur ‚Migration und Integration‘ übergeordnet ist, bestimmen. Ein Beispiel: Die Themenblöcke ‚Justizvollzug‘, ‚Allgemeine Bürgerrechte‘, ‚Wiederholungstäter‘, ‚Die Stellung der Frau in unserer Gesellschaft‘, ‚Integration von Menschen mit Migrationshintergrund‘ und ‚Unser Rechtsstaat als hohes Gut‘ sind als Abschnitte mit Unterüberschriften Teil des Kapitels ‚Recht‘. Die Bezeichnung des Kapitels deutet darauf hin, dass in diesem Programm wichtige Textteile zur Migrations- und Integrationspolitik im Kontext von Bürgerrechten in der Gesellschaft diskutiert wird. Der Abschnitt wird deshalb dem Bereich ‚Justiz und Recht‘ zugeordnet. Es kommt gelegentlich vor, dass bei der strukturellen Untersuchung des Texts Überschriften nicht eindeutig einem Politikfeld zuzuordnen sind. Entweder liegt es daran, dass Überschriften sehr vage formuliert sind oder dass mehrere Politikfelder zusammengefasst sind. Das Kapitel aus dem Beispiel könnte beispielsweise auch ‚Das „Wir“ entscheidet‘ heißen. Hier lässt sich nicht direkt auf den Bereich Rechtspolitik als einschlägige Kategorie schließen. Es empfiehlt sich deshalb, die Überschriften der anderen Textbausteine innerhalb der übergeordneten Gliederungseinheit zu betrachten. Diese geben im Regelfall Aufschluss über die gesuchte Kategorie. Eine ähnliche Vorgehensweise legen Fälle nahe, in denen mehrere Politikfelder unter dem Mantel einer übergeordneten Gliederungseinheit zusammengefasst sind. Die Betrachtung von Gliederungsüberschriften aus dem unmittelbaren Umfeld der Beobachtung kann hier helfen, die einschlägige Kategorie zu identifizieren.

Somit wurde also für jeweils die kleinen und mittelgroßen Beobachtungen *einerseits*, sowie für die konzentrierten *andererseits* eine Prüfung des inhaltlichen und strukturellen Aspekts operationalisiert. Bei kleinen und mittelgroßen Textstellen fallen beide Aspekte regelmäßig zusammen. Bei konzentrierten Textstellen ist dies umgekehrt. Oft liegt dort

hinsichtlich der inhaltlichen Perspektive nicht nur ein dominantes Politikfeld vor. Vielmehr tummelt sich dort eine ganze Liste von gleichwertig nacheinander behandelten Politikfeldern.

Die *dritte* Frage, die in diesem Zusammenhang aufgeworfen wurde, lautete: Wie viele Beobachtungen werden welchen Politikfeldern zugeordnet? Zur Klärung dieser Frage wird die Anzahl der Beobachtungen pro Kategorie bestimmt. Zum Beispiel liegt ein Text mit einem Streuwert von 9 Beobachtungen vor. Die Verteilung jener 9 Beobachtungen auf die querliegenden Politikfelder könnte dann beispielsweise so aussehen: Innen [3], Soziales [4], Gesundheit [1] und Bildung [1]. Alle anderen Felder erhalten eine [0], denn „selbst der Umstand, daß gewisse Formulierungen in einem Programm nicht (oder nicht mehr!) enthalten sind, kann äußerst aufschlußreich sein.“ (Flechtheim 1966: 180).

- Vertikale Verortung

Zur Operationalisierung der ‚Aufmerksamkeit von Parteien gegenüber migrations- und integrationspolitischen Themen‘ als vertikale Dimension der Messung wird auf das Konzept der Salienz (vgl. u.a. Budge und Farlie 1983, Petrocik 1996; zur Diskussion vgl. Humphreys und Garry 2000) in seiner üblich angewandten Form zurückgegriffen. Dieses ist vornehmlich nur als relatives Konzept fassbar. Absolute Werte – wie beispielsweise die absolute Satz- oder Wortanzahl einer Beobachtung – sind mit höchster Vorsicht zu genießen, weil die Programmtextlängen untereinander stark variieren. Deshalb empfiehlt es sich, absolut gemessene Werte ins Verhältnis zum Gesamttext zu setzen¹¹³. Auch hier werden zwei Hauptindikatoren herausgearbeitet: der hierarchische Stellenwert von Migrations- und Integrationspolitik in der Gliederungsstruktur und der Gesamtwortanteil von migrations- und integrationspolitischen Beobachtungen im Text. Wiederum sind es die beiden Ansätze der Berliner CMP-Gruppe und der Mannheimer ‚Government Formation‘-Gruppe, die als Ideenlieferanten dienen. Gleichwohl müssen diese Ideen in bedeutendem Umfang für die Zwecke dieser Arbeit umgeformt werden. Während die einen Anteile des fraglichen Politikfelds am Gesamttext messen, schlagen die anderen eine vorherige Zergliederung nach Textabschnitten vor. Am Ende dieses Abschnitts wird diskutiert, wie ein dritter Hauptindikator zur Abbildung des vertikalen Stellenwerts einer Einzelbeobachtung aussehen könnte.

¹¹³ Trotzdem kommt flankierend eine Messstrategie zum Einsatz, die für die unterschiedliche Gestalt von Texten anfällig ist: die Betrachtung der Präambel. Die Prüfung einer Behandlung [1] oder Nicht-Behandlung [0] von Migrations- und Integrationspolitik in der Präambel des Programms dient als erster Hinweis dafür, ob das Feld unter der Vielzahl von Politikfeldern hervorgehoben wird oder nicht. Prominente wissenschaftliche Publikationen gibt es zu diesem Gegenstand bisher nicht. Gemeinhin wird jedoch angenommen, dass Präambeln überwiegend dazu genutzt werden, besonders wichtige Punkte des Programms zu betonen. Dies äußert sich insbesondere in der Beschreibung, unter welchen Eindrücken und in welchem Kontext das Programm abgefasst ist, aber auch in der Aufzählung herausgegriffener Punkte aus dem Haupttext. Um hier einen Messwert generieren zu können, muss freilich eine Präambel vorhanden sein. Ist dies nicht der Fall entfällt für dieses Programm die Messung – formal dargestellt mit dem Wert []. Aufgrund dessen, dass nicht für jedes Programm ein Wert existiert, ist der Indikator nur zur Informationsverdichtung in Gebrauch.

Die Idee des *ersten* Hauptindikators ist dem CMP entlehnt. Die CMP-Forscher (insb. Volkens et al. 2013, Klingemann et al. 2006, Budge et al. 2001) dominieren das Forschungsfeld mit dem populärsten und bisher größten Projekt zur Messung von Salienz (Linhart und Shikano 2007: 1). Für die Zwecke des vorliegenden Projekts sind die CMP-Indikatoren jedoch nur bedingt geeignet. Hauptgrund dafür ist, dass Migrations- und Integrationspolitik als Indikator dort viel zu vage konzipiert wird. Zudem wird das Politikfeld inhaltlich nicht so abgebildet, wie es das entwickelte Konzept erfordern würde. Trotzdem kann man sich die Grundidee, die hinter der CMP-Operationalisierung steht, zunutze machen: Das zentrale Maß für Aufmerksamkeit soll die Frage beantworten, welchen Raum Migrations- und Integrationspolitik im Gesamtprogramm einnimmt; dazu eignet sich die Messung von Anteilswerten der politikfeldbezogenen Beobachtungen am Gesamtprogramm hervorragend (Budge und Meyer 2013: 86). Jene Vorgehensweise ist gemeinhin bei dieser Art von Programmen akzeptiert (vgl. z.B. Bäck, Debus und Dumont 2011: 448, Pappi, Seher und Kurella 2013: 12). Pappi und Seher (2009: 412) begründen dies vorsichtig: "We argue in good content analysis tradition that the length of a text is an indicator of the relative interest of a party in a policy domain. Because election programmes are formulated with various goals in mind, we only have access to the stated interest and cannot assess how sincere or strategic parties are when they dedicate manifesto space to the topics of a particular policy domain. This may become clear during coalition negotiations, but even if sincere and strategically stated interests differ, text length should at least be a good first proxy." So werden die Wörter aller Beobachtungen ins prozentuale Verhältnis zur Gesamtwortzahl gesetzt. Das theoretisch messbare Minimum beträgt [0%], im Falle dass keine Beobachtung im Text identifiziert wird. Das Maximum kann [100%] erreichen im Falle, dass der Gesamttext mit einer Beobachtung deckungsgleich ist.

Zur Validitäts- und Reliabilitätsprüfung dieser Messung wurden für alle¹¹⁴ systematisch betrachteten Programme zwei unabhängig voneinander kodierende Personen eingesetzt. Die Ergebnisse wurden anschließend paarweise miteinander verglichen (vgl. Abbildung 3.4.1 E). Von insgesamt 52 ausgewerteten Programmen fällt kein Vergleichspaar unter den Wert von 88% Übereinstimmung. Nur 2 Programme liegen knapp unter den Wert von 90%¹¹⁵. Die Standardabweichung beträgt 0,046. Der Messung kann also eine hohe Güte attestiert werden.

Abbildung 5.4: Abweichungsquoten zwischen Coder I und II bei der Codierung betrachteter Parteiprogramme

¹¹⁴ Mit Ausnahme des Koalitionsvertrags Hessen 1995, der aufgrund einer fehlerhaften Textgrundlage ohne Coder nachgemessen werden musste.

¹¹⁵ Aber auch diese Abweichungswerte sind dann meist auf eine besonders geringe Gesamttextlänge oder einen besonders geringen Anteilswert von migrations- und integrationspolitischen Beobachtungen zurückzuführen. Hier verursacht jedes einzelne anders kodierte Wort eine beträchtliche Abweichung. Geringfügige strukturelle Abweichungen im Bereich von 0-2% ergeben sich zudem, weil das Verarbeitungsprogramm im ersten Coding den Buchstaben ‚ß‘ nicht erkannt und dann jeweils ein zusätzliches Wort ausgegeben hatte. Rechnet man diesen ‚Messfehler‘ heraus, schrumpft der errechnete Abweichungswert geringfügig noch weiter zusammen.

Abweichung zwischen Coder I und II			
Übereinstimmung	Anzahl der Pro- gramme	Anzahl der Pro- gramme	Anzahl der Pro- gramme
in %	absolut pro Kategorie	absolut kumuliert	rel. kumuliert in %
100	4	4	8
> 99	14	18	36
> 97	16	34	68
> 95	6	40	80
> 93	5	45	90
> 90	3	48	96
> 88	2	50	100
Gesamt	50		

Eigene Darstellung.

Der *zweite* Hauptindikator basiert auf der Grundidee der Mannheimer Gruppe (z.B. Pappi und Seher 2009), Textuntergliederungen als Analyseeinheiten heranzuziehen, in denen bestimmte Politikfelder konzentriert behandelt werden.

Um aus dieser Grundidee einen neuen Indikator konstruieren zu können, müssen zunächst die konzentrierten Beobachtungen ausfindig gemacht werden. Ganz im Sinne der Mannheimer Vorgehensweise können jene Textstellen simplifiziert als höchste Repräsentanten des Politikfelds im Text angesehen werden. Es gilt, deren hierarchische Verortung in der Gliederungsstruktur des Textes zu bestimmen. Dabei sind Programmtexte verschiedentlich tief gegliedert. Meist erfolgt die Gliederung in Kapitel, Unterkapitel und Abschnitte – die regelmäßig Überschriften tragen (Schmitt 2008: 4) – sowie Unterabschnitte, Absätze und Sinnabschnitte – die zwar durch einen Absatz oder Einzug voneinander abgehoben, aber nicht mit einer Überschrift versehen sind. Um die Anschlussfähigkeit zwischen diesem Indikator und dem entsprechenden auf der abhängigen Variablen zu garantieren, sei hier an die Messung des hierarchischen Stellenwerts (vgl. Schamburek 2013) erinnert.

Analog zum vertikalen Stellenwert der abhängigen Variable soll auch hier ein Indikator gebildet werden, der bei der Abschätzung des vertikalen Stellenwerts der konzentrierten Beobachtung¹¹⁶ berücksichtigt, dass Programme verschiedentlich tief gegliedert und

¹¹⁶ Freilich gibt es einige wenige konzentrierte Beobachtungen, die nicht deckungsgleich mit einer Gliederungseinheit sind. Jene Probleme treten dann auf, wenn konzentrierte Migrations- und Integrationspolitik mit bestimmten anderen Politikfeldern ohne Abgrenzung vermischt wird. Insbesondere kann das bei der Vertriebenenpolitik der Fall sein – empirisch feststellbar entweder in Form einer Interpretation als Nachkriegsmigrationspolitik oder in Verbindung mit Spätaussiedlern. Im Fall einer Analyse nach der Mannheimer Vorgehensweise würde dies zu starken Verzerrungen führen (vgl. Schmitt 2008: 5), weil dort die Analyseebene nicht die Beobachtung, sondern die niedrigste Gliederungseinheit ist. Im Projekt können Probleme dieser Art deshalb gelöst werden. Man schätzt hierzu den prozentualen Anteil der Migrations- und Integrationspolitik an der Gliederungseinheit ab und fügt diesen Wert als Faktor an den Term an. Umfasst der migrations- und integrationspolitische Anteil an der im Beispiel genannten Gliederungseinheit 2.4 nur 70%, so errechnet sich der Wert für 2.4' durch $\frac{1}{3} * \frac{1}{7} * \frac{7}{10} = \frac{7}{210} = 3,33\%$.

Gliederungsabschnitte mit einer unterschiedlicher Anzahl an Unterpunkten ausgestattet sind. Ein Beispiel: Befindet sich eine Beobachtung – im Gliederungspunkt 2.4 (vgl. Abbildung 4.3.1 F) – auf der zweiten Gliederungsebene gemeinsam mit sechs weiteren Gliederungseinheiten und ist der Gesamttext dabei insgesamt in drei Kapitel gegliedert, so errechnet sich der Wert der Beobachtung durch $\frac{1}{3} * \frac{1}{7} = \frac{1}{21} = 4,76\%$.

Abbildung 5.5: Beispiel für einen Programmtext mit zwei Gliederungsebenen

So sind es schließlich zwei Hauptindikatoren¹¹⁷, die den vertikalen Stellenwert der Migrations- und Integrationspolitik im Gesamtprogramm ermitteln. Für beide Indikatoren gelten hinsichtlich ihrer relativen und absoluten Interpretationsmöglichkeiten dieselben Regeln: Interpretationen können nur außerhalb des Bereichs möglicher Messfehler geleistet werden. Auf weitere Möglichkeiten zur Messung des vertikalen Stellenwerts wird nicht eingegangen, weil diese entweder für die Zwecke der Operationalisierung unbrauchbar oder bisher noch zu unerforscht sind. So wurde beispielsweise außen vor gelassen, ob ein Gliederungspunkt wichtiger sei, weil er unter den anderen Punkten derselben Ebene zuerst genannt wurde.

Offen blieb bisher auch, ob ein *dritter* Indikator sinnvoll ist, mit dem die vertikale Verortung von Einzelbeobachtungen abgebildet werden kann. Der Mehrwert einer vertikalen Interpretation einzelner Beobachtungen als Daten zweiter Ordnung hält sich bekanntlich stark in Grenzen. Nützlich wäre dies nur dann, wenn sie zusammengenommen etwas über das Gesamtbild von Migrations- und Integrationspolitik im Text aussagen könnten. Diese Aussagen könnten zum Vergleich zwischen Texten herangezogen werden und so aussehen: ‚Während Text *T1* wenige, aber dafür vertikal hoch angesiedelte Beobachtungen aufweist, enthält Text *T2* zahlreiche Beobachtungen, die aber allesamt einen niedrigen hierarchischen Stellenwert innehaben.‘ Mit deutlichem Hinweis auf die limitierte Aussagekraft kann man vorsichtig davon ausgehen: Je größer der Umfang einer Einzelbeobachtung, desto höher ihr Stellenwert im Text. Zu beachten ist, dass hier nicht mehr die Programmtexte, sondern andere Beobachtungen im Text die einschlägigen relativen Referenzpunkte darstellen.

Wenn es um die Frage geht, welche Einzelbeobachtungen innerhalb eines Texts bedeutender sind als andere, ist auch die Verknüpfung mit der horizontalen Eigenschaft einer Beobachtung besonders interessant. Es ginge nämlich nicht nur darum, welche Punkte ein Programm enthielte, sondern auch welches Gewicht sie in ihm hätten (Flechtheim 1966: 180). In einer dimensional Darstellung (vgl. Robertson 1976: 55) ließe sich nämlich ermitteln, ob beispielsweise eine Beobachtung im Bereich ‚Bildung‘ höher angesiedelt sei als eine andere Beobachtung im Bereich ‚Justiz‘.

Dieses Abbild der vertikalen und horizontalen Streuung der Gesamtheit von Beobachtungen lässt sich gut in einer Matrix einfangen. Man würde dann jede Beobachtung nach Politikfeld und grober absoluter Ansiedlung prüfen (vgl. Abbildung 4.3.1 G-2). Im konkreten Beispiel sieht dies für das Wahlprogramm von der SPD in Rheinland-Pfalz im Jahr 1991 (rp1991spd) so aus: Recht [*Gesamt*: 2 Beobachtungen, *Kategorie 1*: 0 Beobachtungen, *Kategorie 2*: 2 Beobachtungen, *Kategorie 3*: 0 Beobachtungen, *Kategorie 1*:

¹¹⁷ Sowohl zur Bestimmung des behandelten Teilbereichs von Migrations- und Integrationspolitik (Asyl, Aussiedler, Migration oder Integration) in einer Beobachtung als auch zur Abschätzung der Aufmerksamkeit wurden mit einigem Aufwand jeweils die Schlagwortanzahl gemessen. Ziel war es hier, im Rahmen einer ‚convergent validation‘ (Adcock und Collier 2001: 540f) die Validität und Reliabilität anderer Indikatoren zu testen. Die Schlagwort-Messungen stellen sich aber als sehr ungenaue Indikatoren heraus und werden deshalb nicht prominent im Haupttext aufgeführt. Hingegen wurde berücksichtigt, ob migrations- und integrationspolitische Textteile in der Präambel enthalten waren oder nicht.

Abbildung 5.8: Datenblatt zur Gesamtübersicht der Indikatoren aus der Programmtextanalyse der Parteien je Bundesland, Jahr und Regierungskonstellation

Bundesland			Jahr										Regierungskonstellation					
Akteur	Reg.anteil in %	GTA in %	Anzahl der Textteile					konzentr. Teil		Politikfelder mit den größten Streuwerten						Präambel/ Nachwort	Aussiedler	
			konz	4	3	2	1	Gesamt	HPF	hier. Stw.	B1		B2		B3			
Partei A		c	b2	b1				a	d1	d2	d4	d3	d4	d3	d4	d3	f	e
Partei B		c	b2	b1				a	d1	d2	d4	d3	d4	d3	d4	d3	f	e
Abkürzungen																		
GTA	Gesamttextanteil								Reg.anteil		Sitzanteil der Partei an den Gesamtsitzen der Regierungsfractionen							
hierStw.	hierarchischer Stellenwert der höchsten Beobachtung in %								HPF		Hauptpolitikfeld							

Eigene Darstellung.

Aus Übersichtlichkeitsgründen kann immer nur ein Zeitpunkt in einem Bundesland abgetragen werden. In {Messwert a} ist zunächst die Gesamtzahl der identifizierten Beobachtungen abgetragen. Dieser ergibt sich aus der Summe der Messwerte für {b1} und {b2}. Die Werte in {b1} geben an, wie viele Einzelbeobachtungen jeweils den Kategorien des absoluten hierarchischen Stellenwerts von [1] bis [4] zugeordnet wurden. Dabei ist die Anzahl der konzentrierten Beobachtungen¹¹⁸ gesondert in {b2} aufgelistet. Der Wortanteil von Migrations- und Integrationspolitik am Gesamttext als Indikator für den vertikalen Gesamtstellenwert des Felds im Text ist in {c} festgehalten. Parallel dazu wurde ein weiteres Maß für Aufmerksamkeit gegenüber dem Politikfeld entwickelt: der vertikale Stellenwert der konzentriertesten Beobachtung in der Gliederung des Texts. Jener Indikator wird mit dem Messwert {d2} abgebildet. Zugehörig zu diesem Messwert wird das Hauptpolitikfeld der konzentriertesten Beobachtung angegeben {d1}. Im Falle eines Auseinanderfallens von struktureller und inhaltlicher Zuordnung wird das strukturelle als Hauptpolitikfeld eingetragen. Als Kombination eines horizontalen und eines vertikalen Indikators wird in {d4} das Politikfeld mit der größten Streuung mitsamt der Anzahl diesbezüglich vorgefundenen im Text in {d3} genannt. Stellvertretend für die verschiedenen Teilbereiche von Migrations- und Integrationspolitik wird die Aussiedlerpolitik herausgegriffen und in die Tabelle integriert. Der Messwert {e} gibt dabei an, ob jener Bereich ‚Aussiedler‘ im Text nicht vorkommt [0], lediglich genannt [1] oder explizit behandelt [2] wird. Als Zusatzinformation ist angegeben, ob Migrations- und Integrationspolitik in der Präambel und/oder im Nachwort Erwähnung findet. Damit ist eine Reihe von Merkmalen der Programmtexte abgetragen.

Unsystematische Datenanalyse

Der überwiegende Teil der Daten zweiter Ordnung wurde zum Zweck des direkten Vergleichs quantifiziert. Darüber hinaus enthalten Wahlprogramme mithin relevante Information, die sich nicht weiter quantifizieren lässt. Dazu zählen insbesondere globale Äußerungen der Parteien, beispielsweise wie diese zu Migrations- und Integrationspolitik stehen und welche Anliegen sie in diesem Bereich verfolgen.

¹¹⁸ In wenigen Ausnahmen war kein Textabschnitt vorhanden, der als ‚konzentriert‘ identifiziert werden konnte.

Die Analyse derartiger Information erfolgt ohne formalisierende Maßnahmen. Dies ist weniger in diskursanalytischer Freiheit (Phillips und Hardy 2002: 74f) als in einer pragmatischen Vorgehensweise zu begründen. Insbesondere beim Zusammentragen politikfeldbezogener Text-Auffälligkeiten entzieht sich die Auswahl der Analysegrundlage einer systematischen Vorgehensweise völlig. Jene Auffälligkeiten können den Gesamttext – beispielsweise, wenn sich Textpassagen wiederholen oder Texte nicht durch Überschriften oder unlogisch gegliedert sind –, allgemeine Organisationspolitik oder weitere nicht-standardisierte Informationen zu Beobachtungen betreffen. Aussagen zur allgemeinen Organisationspolitik wurden deshalb miterhoben, weil sie einen Einfluss auf die Ansiedlung migrations- und integrationspolitischen Aufgaben haben können. Wird beispielsweise die Verringerung der Zahl der Beauftragten oder der Zahl der Ministerien angekündigt oder von der Absicht berichtet, themenunspezifisch Aufgaben an nachgeordnete Behörden zu delegieren, kann Migrations- und Integrationspolitik betroffen sein. In einigen Fällen treten Positionseinschätzungen über konkurrierende Parteien und andere Akteure auf. Diese werden auch unter dem Stichwort ‚Auffälligkeiten‘ gesammelt. Diese ‚Auffälligkeiten‘ fungieren gleichzeitig auch als Residualkategorie für verschiedenartige Zusatzinformationen.

Den dritten Typ unter den nicht-standardisierten Datenmaterialien stellt eine inhaltsanalytische Zusammenschau größerer konzentrierter Textteile dar. Da diese Beobachtungen oft sehr viele Informationen enthalten, könnten mit den bisher erörterten Instrumenten unter Umständen relevante Informationen nicht erfasst werden.¹¹⁹

Beitrag zur Positionsbestimmung von Parteien

Die Positionsbestimmung von Parteien über Wahlprogramme erfolgt also entlang der Grundstrategie des Gesamtprojekts: Von der direkten Extraktion von Information zur indirekten Abschätzung, von präzisen Daten zu unschärferen Daten und von vollständig ermittelbaren zu unvollständig vorliegenden Merkmalen sowie in Verwendung von aggregierter als auch nicht-aggregierter Information werden Daten im Rahmen maximaler Ressourcenauslastung abgeschöpft.

Insbesondere bei der Beschreibung von Daten zweiter Ordnung sind strukturierende standardisierte Indikatoren notwendig. Nun steht am Ende ein Bündel solcher Indikatoren, die *einerseits* der Komplexität des Materials und *andererseits* den Anforderungen zur komplexitätsreduzierenden Messung von Parteizielen aus Wahlprogrammtexten gerecht wird.

Einzelbeobachtungen werden (1) nach deren Umfang von [1] bis [4] kategorisiert, (2) einem oder mehreren Teilbereichen der Migrations- und Integrationspolitik zugeordnet und (3) horizontal einem oder mehreren querliegenden Politikfeldern zugewiesen. Die horizontale Zuweisung kann dabei über die Einbindung in die Textstruktur (3.1) oder

¹¹⁹ Die systematische Inhaltsanalyse größerer konzentrierter Textteile erfolgte im Datensatz in der Kategorie ‚Konz. Beobachtungen‘. Auf einer Wiedergabe des gesammelten Materials im Haupttext wurde aus Platzgründen weitgehend verzichtet.

über inhaltliche Zugehörigkeit beschrieben werden (3.2). (4) Konzentrierte Beobachtungen werden als Träger besonderer Information identifiziert. Mit Bezug auf den Gesamttext werden (5) zwei Maße für die vertikale Verortung von Migrations- und Integrationspolitik im Text entwickelt. Eines bezieht sich auf die strukturelle Einbindung von Textteilen (5.1) – die andere auf Textanteilswerten (5.2). Als bedingt aussagekräftig haben sich Präambeln und Nachworte (6) sowie Worthäufigkeiten (7) herausgestellt. Die genannten Indikatoren können dabei auf verschiedenste Weise miteinander verknüpft werden.

Begreift man die schwer systematisierbaren Daten erster Ordnung als Fundament, so können die systematisch vorliegenden Daten zweiter Ordnung als darauf aufbauendes Datengrundgerüst verstanden werden. Lücken in dieser Grundstruktur werden sodann weitgehend von interpretativen Daten befüllt.

5.3.1.3 Positionsbestimmung von Parteien mittels flankierender Datenquellen

Obwohl die Analyse von Wahlprogrammen für die Zwecke des Projekts das ertragreichste Instrument zur Bestimmung von Parteipositionen darstellt, kann eine weitere Informationsverdichtung erreicht werden, indem flankierende Datenquellen hinzugezogen werden.

Dieser Schritt lässt sich einfach begründen: *Erstens* merkt Tietze (2007: 24f) an, dass unter Umständen die Untersuchung der Programme bei einer erschöpfenden Zielbestimmung nicht hinreichend sei. Dies gilt besonders für das vergleichsweise spezielle Feld der Migrations- und Integrationspolitik. *Zweitens* kann mit zusätzlichem Material für theoretisch nicht vermutete Auswirkungen auf die Aufbauorganisation kontrolliert werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn Parteien innerhalb der Regierungsperiode wesentliche Zieländerungen vornehmen. So werden die überwiegend standardisiert und systematisch operationalisierten Indikatoren mit punktuell und qualitativ vorliegenden Daten angereichert. „Allerdings“ – stellt Derlien (1982: 124) fest – „ist mit Verfahren zur Gewinnung qualitativer Daten i.d.R. ein nicht-standardisiertes Erhebungsinstrument verbunden, wodurch die Möglichkeit der quantitativen Auswertung, die intersubjektive Nachvollziehbarkeit komparativer Untersuchungen“ eingeschränkt werde. Nachverdichtungen des Datensatzes lassen sich über sowohl über Primär- als auch über Sekundärquellen bewerkstelligen. Als Primärquellen werden überwiegend Medienbeiträge über Ziele von Parteien herangezogen. Insbesondere handelt es sich dabei um Artikel in Tageszeitungen oder Online-Veröffentlichungen seriöser Publikationsorgane. Ebenso kommt Informationsmaterial aus der Öffentlichkeitsarbeit von Parteien und Fraktionen selbst zum Einsatz – wie beispielsweise Faltblätter, Aktionsprogramme, Pressemitteilungen und Publikationen von themenspezifischen Kommissionen und Arbeitskreisen. Nutzbare Sekundärquellen sind insbesondere wissenschaftliche Texte wie beispielsweise Michna (2008a und 2008b) oder Nick-Magin (2011). All diese Quellen können meist nur einen oder wenige Datenpunkte liefern und dann an einem bestimmten Ort des Datensatzgerüsts punktuell eine oder wenige Lücken verdichten.

Daten aus Interviews unterscheiden sich *einerseits* von allen genannten Quellen, weil sie überwiegend gezielt zum Zwecke der Informationsgewinnung für das Projekt durchgeführt wurden. *Andererseits* nehmen die Interviews eine Stellung zwischen den vorwiegend standardisierten Instrumenten der Textanalyse und den genannten nicht-standardisierten Primär- und Sekundärquellen ein. Fast ausnahmslos werden die Ziele der Parteien – meist allgemein, mithin aber auch gezielt zu einzelnen *issues* – in Interviews mit regierungskundigen Experten erfragt. Freilich sind hier Kontextfaktoren wie die parteipolitische Zugehörigkeit des Befragten zu berücksichtigen. Die Wahrscheinlichkeit für verzerrte Darstellungen seitens der Interviewten können jedoch auf ein Minimum reduziert werden. Die Interviewpartner werden nämlich im Vorfeld über Triangulationsmaßnahmen informiert und im Laufe des Interviews mit Aussagen anderer Interviewpartner konfrontiert, sodass von abbildungstreuen Aussagen ausgegangen werden kann. Solche Probleme der Reaktivität und der allgemeinen Reliabilität sowie Wege, wie diesen Herausforderungen entgegnet werden kann, werden im Abschnitt ‚Minister und andere Exekutivpolitiker‘ dieses Kapitels noch näher diskutiert.

5.3.2 Positionsbestimmung von Koalitionsaushandlungsgremien

Soweit keine Partei eine Alleinregierung¹²⁰ bildet, folgt als nächster Akteurstyp in der Delegationskette das Koalitionsaushandlungsgremium. In diesem Abschnitt wird diskutiert, wie dessen Ziele gemessen werden können.

Zunächst stellt sich die Frage, wie die Datenlage beschaffen ist und welche Informationen überhaupt gesammelt werden können. Vornehmlich Daten können erster Ordnung hauptsächlich aus Koalitionsvereinbarungen und Interviews gewonnen werden. Zudem stellen Koalitionsvereinbarungen eine ergiebige Datengrundlage zur Sammlung von Informationen zweiter Ordnung dar. Entsprechend bilden diese das *erste* Kernstück bei der Zielanalyse des Akteurs. Die Ziele können mittels einer Programmtextanalyse bestimmt werden. Die Vorgehensweise ist der Analyse von Wahlprogrammen sehr ähnlich, sodass es hierzu keiner tiefergehenden Ausführungen bedarf. Datenlücken werden zudem mit flankierendem Material aufgefüllt oder zumindest so weit wie möglich verkleinert. Um Kausalbeziehungen herauszuarbeiten, wird Datenmaterial benötigt, welches die prozessanalytische Komponente der Arbeit abzudecken vermag. Hierzu werden Interviews als *zweites* Kernstück der Zielbestimmung eine bedeutende Rolle einnehmen.

Ein kurzer Blick in die Literatur zur Koalitionsaushandlung legt schnell offen, mit welchen beiden Hauptproblemen der Messung umgegangen werden muss.

Das *erste* bezieht sie sich auf die Zielmessung selbst: Ziele von Koalitionsaushandlungsgremien sind der Öffentlichkeit nicht immer zur Gänze zugänglich. Jun (1994: 182)

¹²⁰ In diesem Fall entfällt regelmäßig auch das zweite Kettenglied. In seltenen Fällen geht die alleinregierende Partei in Form eines Regierungsprogramms eine programmatische Selbstverpflichtung ein. Jene Regierungsprogramme dürfen dabei nicht mit Wahlprogrammen verwechselt werden, die bisweilen mit ‚Regierungsprogramm‘ überschrieben sind. Grund für diese missverständliche Benennung ist, dass Parteien damit ihre Regierungsabsicht im Wahlkampf verstärkt kundtun wollen.

schreibt: „[W]eitere Festlegungen der Regierungspolitik sind in den öffentlich nicht zugänglichen Protokollnotizen enthalten, in denen zumeist auch exaktere Daten zu den einzelnen Politikgehalten und verschiedene Schritte der Realisierung geplanter Vorhaben aufgezeichnet sind.“ Diese ‚weiteren Festlegungen‘ sind geheime Ziele des Akteurs, die nicht abgeschätzt werden können. Problematisch wären diese Ziele dann, wenn diese Effekte auf abhängige Variable hätten. Jene Effekte könnten dann nicht konkret auf den Akteur zurückgeführt werden. Im Bereich der Organisierungspolitik ist diese Gefahr jedoch als sehr gering einzuschätzen. Gerade weil sich Entscheidungen für jedermann sichtbar in der abhängigen Variable niederschlagen, macht es nur im Ausnahmefall¹²¹ Sinn, Informationen hierzu geheim zu halten. Regelmäßig liegen der Öffentlichkeit die relevanten organisationspolitischen Ziele jedoch verschriftlicht vor. Auch in problematischeren Politikfeldern geht man pragmatisch vor: „Da dem wissenschaftlichen Beobachter ein Einblick in die Verhandlungsprotokolle in der Regel verwehrt wird, muß er sich in seiner Analyse auf die offiziellen Koalitionsvereinbarungen beziehen, was insofern kein erheblicher Mangel ist, da alle wesentlichen Ziele und Konzeptionen der Politik der Koalitionspartner aus diesen herauszulesen sind.“ Jun (1994: 182). Koalitionsvereinbarungen¹²² als Hauptquelle von Zielen des Akteurs (vgl. Tietze 2007: 22) haben die wesentlichen Texteigenschaften mit Wahlprogrammen gemein. Die Operationalisierung kann hinsichtlich der Textanalyse also genau nach demselben Muster durchgeführt werden. Entsprechend wird das Datenblatt der Übersichtstabelle (Abbildung 5.9) für Ausprägungen der Hauptindikatoren um die Koalitionsvereinbarung (mit dicker Umrandung hervorgehoben) erweitert.

Abbildung 5.9: Datenblatt zur Gesamtübersicht der Indikatoren aus der Programmtextanalyse der Koalitionspartner und des Koalitionsaushandlungsgremiums

Bundesland			Jahr										Regierungskonstellation				
Akteur	Reg.anteil in %	GTA in %	Anzahl der Textteile					konzentr. Teil		Politikfelder mit den größten Streuwerten						Präambel/ Nachwort	Aussiedler
			konz	4	3	2	1	Gesamt	HPF	hier. Stw.	B1		B2		B3		
Partei A		c	b2	b1		a		d1	d2	d4	d3	d4	d3	d4	d3	f	e
Partei B		c	b2	b1		a		d1	d2	d4	d3	d4	d3	d4	d3	f	e
Koa		c	b2	b1		a		d1	d2	d4	d3	d4	d3	d4	d3	f	e
Abkürzungen																	
GTA	Gesamttextanteil							Reg.anteil		Sitzanteil der Partei an den Gesamtsitzen der Regierungsfractionen							
hierStw.	hierarchischer Stellenwert der höchsten Beobachtung in %							HPF		Hauptpolitikfeld							

Eigene Darstellung.

¹²¹ Eine solche Ausnahme könnte hypothetisch eintreten, wenn gezielt nicht bekannt werden soll, ob das Aushandlungsgremium oder ein anderer Akteur entschieden hat. Im unwahrscheinlichen Einzelfall, dass diesbezüglich eine Datensatzlücke entstünde, ließe sich deren Schließung sehr mühsam – beispielsweise mittels Informationsschnipsel aus Interviews oder vertraulichen Textdokumenten – bewerkstelligen.

¹²² Die Begriffe ‚Koalitionsvereinbarung‘ und ‚Koalitionsvertrag‘ können synonym verwendet werden, obwohl man aus begrifflicher Perspektive wohl annehmen könnte, dass ein ‚Vertrag‘ höhere Bindung erzeugt als eine ‚Vereinbarung‘.

Ergänzt wird die Zielmessung um Informationen aus den üblichen flankierenden Datenquellen. Vornehmlich sind dies Interviews, Reden, Medienbeiträge und wissenschaftliche Texte. Wenn es an späterer Stelle um die Operationalisierung der Ziele des Ministerpräsidenten geht, muss diskutiert werden, inwieweit Regierungserklärungen des Ministerpräsidenten Ausfluss der Positionierung dieses Gremiums ist.

Über den bloßen Zusammenhangstest hinaus stellt sich die Frage, inwieweit Kausalität so engmaschig und nachvollziehbar wie möglich herausgearbeitet werden kann. Dort tritt das *zweite* Messproblem auf. Es bezieht sich weniger auf die Ziele des Aushandlungsgremiums als vielmehr auf den Weg dorthin in der Delegationsbeziehung zwischen Parteien und Aushandlungsgremium. „It is relatively easy“, schreiben Müller und Strøm (2000: 13), „to report the external parameters of the bargaining process (e.g. its duration), as well as its result in partisan composition and portfolio allocation. It is much more difficult to establish the exact route by which the parties arrived at this destination.“ Diese Black-Box wird in der Forschung kaum angetastet, weil diese informellen und kaum dokumentierten Vorgänge sehr schwer nachvollziehbar sind. Um einigen Aushandlungsprozessen dennoch auf die Spur zu kommen, werden vornehmlich Daten aus Befragungen gesammelt. Dabei konnte teilweise auf Informationen aus erster Hand zurückgegriffen werden: Insgesamt sechs Befragte waren unmittelbar oder mittelbar am Aushandlungsprozess beteiligt. Von allen sechs Personen liegen Aussagen zum Ablauf der Verhandlungen vor – wenn auch in unterschiedlicher Detailschärfe. Zahlreiche weitere Befragte konnten gesicherte Angaben aus zweiter Hand machen.

Neben den Interviews werden weitere Informationsquellen genutzt, die vornehmlich aus einzelnen Datenschnipseln bestehen. Lediglich die grobe Abschätzung des Machtverhältnisses zwischen den beteiligten Akteuren im Koalitionsaushandlungsgremium erlaubt die Verwendung systematisch gewonnener, quantitativer Werte. Der diesbezügliche Indikator stützt sich auf die Parteien¹²³ mit Koalitionsabsicht. Ihre Verhandlungsmacht (vgl. Gamson 1961) wird in der Koalitionsforschung regelmäßig über den Sitzanteil eines Akteurs im Parlament (vgl. insb. im Bereich ‚*portfolio allocation*‘: Brown und Franklin 1973, Warwick und Druckman 2001 und 2006) bestimmt. Diese Sitzanteile werden jeweils ins Verhältnis zu den anderen Parteien im Gremium gesetzt. Je größer dieser Anteil, desto mehr Einfluss wird dem Akteur zugeschrieben. Da sich die Werte auf die allgemeine Verhandlungsmacht und nicht auf das konkrete Feld der Migrations- und Integrationspolitik richten, muss jeweils im konkreten Einzelfall geprüft werden, ob diese Daten nützlich für die Erklärung sind.

¹²³ Laut Jun (1994: 15) würden in der Koalitionsaushandlung auch personenbezogene Faktoren eine Rolle spielen: Welche Netzwerke zwischen- und innerparteilicher Art gibt es zwischen den teilnehmenden Personen? Und: Welche Führungspersönlichkeiten haben welchen Einfluss und welche Ziele? Auf diese Fragen wird im Rahmen dieses Projekts nicht näher eingegangen. Eine nähere Begründung hierzu findet sich im theoretischen Teil im Abschnitt zu Kollektivakteuren. Liegen Informationen über wesentliche Einflussnahme von Teilakteuren des Gremiums vor, fließen Sie an entsprechender Stelle ein. Ähnlich geht auch Jun selbst vor: „Sofern informelle Netzwerke und Machtgruppen im Prozeß der Koalitionsentscheidung und –bildung erkennbar eine Rolle spielen, werden sie in den Einzelstudien im fünften Kapitel jeweils Berücksichtigung erfahren, insonderheit wenn sie eine Erklärung für spezifische politische Prozesse und Strukturen liefern.“ (ebd.).

5.3.3 Positionsbestimmung von Ministerpräsidenten und deren Stellvertretern

In diesem Abschnitt wird die Positionsbestimmung von Ministerpräsidenten und deren Stellvertretern operationalisiert.

Die Positionsbestimmung erfolgt für diesen Akteurstyp jeweils getrennt in der Rolle des Prinzipals und in der Rolle des Agenten. Ist der Ministerpräsident in einer Delegations-situation hingegen Agent gegenüber dem Koalitionsaushandlungsgremium, müssen seine Ziele analytisch von seinem Prinzipal abgegrenzt werden. Somit muss also auch eine isolierte Bestimmung seiner individuellen Ziele erfolgen. Tritt das Landesoberhaupt oder sein Stellvertreter in der Rolle des Prinzipals gegenüber den Ministern auf, verschmelzen in dieser Eigenschaft seine eigenen Ziele mit denen aller vorangegangenen Prinzipale. Er muss dabei in dieser Rolle bei seiner Zielformulierung alle vorhergehenden Vorfestlegungen in der Delegationskette – insb. die des Koalitionsaushandlungsgremiums – berücksichtigen.

Hinsichtlich der Messung ist die Frage, welche Datentypen herangezogen werden. Wenngleich Zieläußerungen des Akteurs in der Öffentlichkeit, die Berichterstattung der Medien oder Sekundärtexte flankierend zur Analyse herangezogen werden, stehen drei andere Datentypen im Fokus. *Erstens* sind dies Regierungserklärungen (vgl. ähnlich Czerwick 2010), *zweitens* Befragungen und *drittens* biographische Daten der Akteure. Für jeden Datentyp bedarf es wiederum einer passenden Operationalisierungsstrategie. Die Ziele der Stellvertreter werden ähnlich denen des Ministerpräsidenten bestimmt.

5.3.3.1 Redebeiträge und Medienberichterstattung

Kollektivakteure tragen ihre Zielvorstellungen in der Regel nur nach Beschluss und/oder am Ende von internen Aushandlungsprozeduren nach außen. Im Vergleich sind deshalb Zieläußerungen von Kollektivakteuren seltener und liegen meist systematischer vor als die von Einzelakteuren. Einzelakteure können sich hingegen jederzeit und überall äußern. Dementsprechend ist auch die Fülle an möglichen Datenquellen zur Positionsbestimmung von Einzelakteuren sehr viel breiter. Zur Zielbestimmung von Einzelakteuren könnten deshalb jegliche Redebeiträge und Äußerungen in der Öffentlichkeit oder jegliche Berichterstattung zur Person in den Medien relevant sein.

Da sich Ministerpräsidenten im Regelfall zu einer großen Bandbreite an Themen äußern, ist der Ertrag einer engmaschigen Durchforstung von Rede- oder Medienbeiträgen im Verhältnis zum Aufwand unverhältnismäßig gering. Zudem ist die Erscheinungsform derartiger Daten höchst heterogen. Eine systematische Nutzung dieser Quellen zur Feststellung der Aufmerksamkeit oder Richtung von Zielen ist aufgrund der mangelnden Vergleichbarkeit untereinander schwierig. Redebeiträge und insbesondere Medienberichterstattung werden deshalb dann als Datenquellen herangezogen, wenn sie ein bestimmtes Maß an öffentlicher Wirkung entfalten konnten¹²⁴ und gleichzeitig deutliche Hinweise auf die Zielaufmerksamkeit und -richtung des Akteurs beisteuern.

¹²⁴ Im Hinblick auf Medienberichterstattung wird dies Beiträgen unterstellt, die in Zeitungen oder Zeitschriften mit regionaler oder überregionaler Leserschaft abgedruckt wurden. Beispiele für überregionale

5.3.3.2 Regierungserklärungen

Eine Sonderform der Zieläußerung von Ministerpräsidenten ist die Regierungserklärung. Jene Redebeiträge des Ministerpräsidenten liegen zu einem gewissen Grad in systematischer Weise vor. Mindestens einmal pro Regierungsperiode – nämlich an deren Beginn – stellt das Landesoberhaupt die Grundzüge seiner Regierungspolitik vor. Der Ministerpräsident kann je nach Belieben mehrmals und/oder themenspezifisch Regierungserklärungen abgeben (von Beyme 2001: 94f).

Hinsichtlich der Eignung dieser Datenquelle zur Zielbestimmung stellen sich zwei Fragen. *Erstens*: Inwieweit spiegelt sich die Position des Ministerpräsidenten in seiner Regierungserklärung wider? Und *zweitens*: Wie können relevante Daten aus Regierungserklärungen gewonnen werden?

Die *erste* Frage ist umstritten. Zwar wurde im theoretischen Teil bereits dargelegt, dass der Ministerpräsident in nicht unerheblichen Umfang von seiner Richtlinienkompetenz Gebrauch machen kann; im Hinblick auf die Operationalisierung der Ziele des Ministerpräsidenten ist aber fraglich, ob sich diese in der Regierungserklärung niederschlagen. Empirische Einzelfälle und der Grundtenor aus den geführten Interviews bejahen dies. Ein Beispiel aus der Sekundärliteratur in Bezug auf die Bundesebene macht dies deutlich: „Der vom Deutschen Bundestag neu gewählte Bundeskanzler Kohl kündigte in seiner ersten Regierungserklärung am 13. Oktober 1982 ein Dringlichkeitsprogramm mit vier Schwerpunkten an. Einer davon war die Ausländerpolitik, die bis dahin keine solche hervorgehobene Bedeutung erfahren hatte.“ (Michna 2008a: 104). Kohl räumte der Ausländerpolitik einen hohen Stellenwert in der Regierungserklärung ein. Diese besondere Hervorhebung hätte in einer Koalitionsvereinbarung sicher nicht im selben Ausmaß stattfinden können. So gesehen böten Regierungserklärungen die Möglichkeit der besonderen Akzentuierung (Scharpf 1974: 63, von Beyme 2001: 93) und seien Ausdruck ausgeübter Richtlinienkompetenz (Schneider 2001: 51).

Andererseits gibt es zahlreiche Hinweise darauf, dass auch die Akzentuierung und Schwerpunktbildung von den Regierungsfractionen mit beeinflusst ist. Böhret (1983: 54) schreibt in Bezug auf die Bundesebene: „Schließlich sind die Abstimmungen mit dem Koalitionspartner von großer Bedeutung. Die Regierungserklärung wird oft zum ‚Ersatz-Koalitionsvertrag‘.“ Dies wird besonders im Rahmen einer Untersuchung von Hofferbert, Klingemann und Volkens (1992: 387) auf Bundesebene deutlich. Regierungserklärungen waren dort für die frühen Jahre der Bundesrepublik mangels Koalitionsverträgen das einzig verfügbare Dokument infolge der Koalitionsbildung. Dementsprechend beschreiben die Autoren Regierungserklärungen als „das von der Koalition gemeinsam formulierte programmatische Dokument.“ Dies würde bedeuten, dass Regierungserklärungen weniger die Positionen des Ministerpräsidenten, sondern eher die

Zeitungen sind die ‚Frankfurter Allgemeine‘ FAZ, die ‚Tageszeitung‘ TAZ, die ‚Süddeutsche‘ oder etwa die ‚Welt‘. Als überregionale Zeitschriften gelten gemeinhin der ‚Focus‘ und der ‚Spiegel‘. Auch in den einzelnen Bundesländern gibt es Tageszeitungen mit landesweiter Wirkung wie etwa die ‚Hannoversche Allgemeine‘ HAZ oder das ‚Hamburger Abendblatt‘ in Niedersachsen.

Entscheidung des Ministerpräsidenten im Rahmen der vorhergehenden Delegationsentscheidungen des Koalitionsaushandlungsgremiums misst.

Daraus kann man schließen, dass Regierungserklärungen nicht zur Zielmessung für den Ministerpräsidenten als Agent, wohl aber zur Zielmessung für den Ministerpräsidenten als Prinzipal eingesetzt werden können.

Auf Grundlage dieser Erwägung erfolgt die Datengewinnung entlang zweier unterschiedlicher Strategien. Die *erste*: Aus dem Pool aller Regierungserklärungen des Ministerpräsidenten werden die jeweils ersten zur systematischen Datenanalyse genutzt. In diesen Hauptregierungserklärungen legt der Ministerpräsident als Prinzipal die Ziele seiner Amtszeit fest.

Die Regierungsperiode deckt sich dabei nicht immer mit der Amtszeit des Ministerpräsidenten. Wechselt dieser während der Regierungsperiode, ohne dass es zu Neuwahlen kommt, so bleiben in der Regel dabei die Entscheidungen des Aushandlungsgremiums auch für seinen Nachfolger gültig. Alle so identifizierten und verfügbaren Regierungserklärungen können sodann nach migrations- und integrationspolitischen Inhalten ausgewertet werden.

Daten erster Ordnung und bestimmte Daten zweiter Ordnung werden mit den üblichen Instrumenten der Textanalyse, die bereits bei der Analyse von Wahlprogrammen und Koalitionsvereinbarungen zum Einsatz kamen, generiert. Dies gilt insbesondere für die Streuung und die horizontale Verortung von Beobachtungen. Lediglich die Messung der vertikalen Verortung ist nicht so ohne weiteres übertragbar. Eine anteilmäßige Schätzung ist nämlich nur dann sinnvoll, wenn davon ausgegangen werden kann, dass ein Text in groben Zügen den Gesamtkanon aller Ziele eines Akteurs widerspiegelt. In Regierungserklärungen hat der Ministerpräsident allerdings die Möglichkeit, starke Schwerpunktsetzung zu betreiben und gleichzeitig verschiedene andere Punkte wegzulassen. Zudem sind Reden meist nicht sehr tief hierarchisch gegliedert, sondern flach strukturiert und in Sinnabschnitte aufgeteilt. Dies würde eine gliederungshierarchische Messung erschweren. Die Aufmerksamkeit in diesen Dokumenten kann deshalb nur außerhalb formal-vergleichender Instrumente grob abgeschätzt werden.

Die *zweite* Strategie bezieht sich auf alle anderen verfügbaren Regierungserklärungen von Ministerpräsidenten. Hieraus werden vornehmlich Daten erster Ordnung gewonnen. Setzen sich Regierungserklärungen gezielt, schwerpunktmäßig und nahezu ausschließlich mit Themen der ‚Migration und Integration‘ auseinander, so wird von einer hohen Aufmerksamkeit des Akteurs gegenüber dem Feld ausgegangen.

Im diesem Abschnitt wurde dargestellt, warum Regierungserklärungen die Position des Ministerpräsidenten unter Berücksichtigung der Summe aller Vorfestlegungen vorangegangener Prinzipale wiedergeben. Diese Daten werden in Sequenz 3 gebraucht. Dort tritt der Ministerpräsident als Prinzipal auf.

5.3.3.3 Befragungen und biographische Analyse

Bis hierher wurde noch keine Datenquelle erschlossen, die isoliert Ziele des Ministerpräsidenten als Agenten misst. Hierzu eignen sich zwei Datentypen besonders gut.

Die *erste* Möglichkeit zur Gewinnung von Daten vornehmlich erster Ordnung besteht mittels Befragung. Unter den Befragten des Primärquellendatensatzes befinden sich ein ehemaliger Ministerpräsident und zwei ehemalige Stellvertreter. Nahezu alle Exekutivpolitiker und Spitzenbeamte konnten zudem zuverlässige Angaben zu den Zielen der Ministerpräsidenten machen.

Mit der Abschätzung von Zielen über biographische Analysen erschließt sich eine zweite Möglichkeit zur Datengewinnung. Idee dabei ist, dass Lebensläufe einen erheblichen Einfluss auf die Aufmerksamkeit und Richtung der Ziele eines Individualakteurs haben können (vgl. z.B. Bentzner 2010: 333f insb. FN 13f). So liefern beispielsweise Mitgliedschaften in bestimmten Vereinen und Organisationen Hinweise. Ist die betrachtete Person Mitglied oder bekleidet Ämter in Migrantenorganisationen (Überblick hierzu vgl. Thränhardt 2013), ist von einer bestimmten Grundaufmerksamkeit des Ministerpräsidenten gegenüber Themen des Politikfelds auszugehen. Ebenso wird diese vertikale Dimension der Aufmerksamkeit mittels soziostruktureller Merkmale, dem sozialen oder familiären Umfeld sowie der Mitgliedschaft in einschlägigen politischen Gremien und Arbeitskreisen und vorpolitischen Verbänden und Organisationen abgeschätzt. Im Zuge dessen kann die horizontale Dimension abgeschätzt werden. Ist die Person beispielsweise beruflich im Bildungsbereich als Lehrkraft tätig gewesen, ist ihr wahrscheinlich der Themenkomplex im Zusammenhang mit Bildungschancen von Menschen mit Migrationshintergrund stärker gegenwärtig. Hingegen kommen Polizistinnen oder Polizisten mithin über fremdenfeindliche Gewalttaten oder kriminelle Handlungen von Menschen mit Migrationshintergrund in Berührung.

Obwohl das Material reichhaltige Möglichkeiten zur Gewinnung von Datenpunkten zweiter Ordnung bietet, können auch diese Informationen aufgrund ihres indirekten Charakters nur als flankierendes Hilfsmittel eingesetzt werden. Zwar ist es beispielsweise hochwahrscheinlich, dass bei Personen mit Migrationshintergrund eine wie auch immer gestaltete Sensibilisierung für das Thema stattgefunden hat; trotzdem besteht die Möglichkeit, dass das Interesse am Politikfeld oder eines seiner Teilbereiche in den Hintergrund gerückt ist (zur Diskussion vgl. z.B. Wüst 2013: 217, Polat 2015: 1f). Den deutlichsten Zusammenhang kann man im Bereich der Aussiedlerpolitik festzustellen. Hier ist *einerseits* soziostrukturelle Zugehörigkeit zur Gruppe der Aussiedler samt entsprechender kultureller Zugehörigkeit eng mit politischer Aufmerksamkeit *andererseits* verbunden (vgl. Lee 1999). Um der Gefahr zu entgehen, aus biographischen Daten willkürlich passende ad-hoc-Erklärungen für Ereignisse zu entnehmen, wurden bei der Datengewinnung zwei standardisierende Strategien verfolgt. Die *erste* betrifft die Auswahl der Datengrundlage. Als systematisch vorliegende und einheitlich gestaltete Quellen zu biographischen Daten wurden Lebensläufe aus dem Munzinger-Archiv (ähnlich vgl. Fleischer und Seyfried 2015: 508, Bentzner 2010: 333) verwendet.

Waren Ministerpräsidenten zu der Zeit oder im zeitnahen Vorfeld Mitglieder eines Landes- oder Bundsparlaments, wurden biographische Daten flankierend aus den Volkshandbüchern der Parlamente gesammelt. *Zweitens* wurden einheitliche Merkmalskriterien zur Datenentnahme festgelegt und – sofern verfügbar – Daten dazu gesammelt. Diese betreffen insbesondere die Feststellung des Migrationshintergrunds, die berufliche Tätigkeit im Lebenslauf, das soziale Engagement und politische Funktionen, Auffälligkeiten und Projekte vor deren Zeit als Ministerpräsident oder als Ministerpräsidentenstellvertreter. Die ermittelten Merkmale aus den Lebensläufen sind in Abbildung 5.10 angeführt.

Abbildung 5.10: Systematische Kriterien zur Zielabschätzung von Einzelakteuren

Systematische Kriterien zur Zielabschätzung von Einzelakteuren			
Bereich	Merkmal	Skala	Bsp. Ausprägung
soziostrukturelle Merkmale	Geburtsort	nominal	Paris, Rom ...
	Geburtsort der Eltern	nominal	Mutter: Paris, ... Vater: Bonn, Marseille ...
	Geburtsort des Partners	nominal	Paris, Rom ...
biographische Stationen	langjährige dauerhafte Auslandsaufenthalte	Ort: nominal / Zeit: kardinal	20 Jahre arbeitstätig in den USA, 15 Jahre in Südafrika lebend, ...
Affiliation zu Verbänden und Organisationen des Bereichs 'Migration und Integration'	Migrantenselbstorganisationen	Organisation: nominal / Anzahl kardinal	AGABY, Spanische Migranten in München e.V.
	Migrantenhilfsorganisationen	Organisation: nominal / Anzahl kardinal	Bayr. Flüchtlingsrat
	Kultur- und Religionsgemeinschaften	Organisation: nominal / Anzahl kardinal	Deutsch-syrischer Kulturverein, Glaubensgemeinschaft syrischer Jesiden in Deutschland
Affiliation zu Verbänden und Organisationen querliegender Bereiche	Partei	nominal	SPD, Grüne, CDU, FDP, CSU
	Sozialverbände, Sozialstiftungen, Kirchen	Organisation: nominal / Anzahl kardinal	Caritas, Arbeiterwohlfahrt
Beruf	Organisationen des Bildungsbereichs	dichotom	1 (Lehrer)
	Organisationen der Inneren Sicherheit	dichotom	1 (Polizistin)

Eigene Darstellung.

5.3.3.4 Einordnung der gewonnenen Daten

Die gewonnenen Datenpunkte messen *erstens* die Ziele des Ministerpräsidenten in zwei verschiedenen Rollen, beziehen sich *zweitens* auf zwei unterschiedliche aber eng verwandte Akteurstypen und speisen sich *drittens* aus verschiedenen Datenquellen.

Erstens ist es wichtig, dass die Zielbestimmung des Ministerpräsidenten jeweils getrennt nach der Rolle des Prinzipals und des Agenten erfolgt. Dazu werden *einerseits* Regierungserklärungen für erstere Rolle und *andererseits* vornehmlich Interviews sowie biographische Daten herangezogen.

Zweitens können zur Positionsbestimmung des Stellvertreters alle Datentypen bis auf die Regierungserklärungen verwendet werden. Zwar können auch Stellvertreter Regierungserklärungen abgeben; diese beziehen sich dann aber regelmäßig und überwiegend auf die Geschäftsbereiche der parteieigenen Ministerien oder direkt auf das vom Stellvertreter geführte Ressort¹²⁵. Trotzdem wird von Fall zu Fall geprüft, ob und wem gegenüber der Stellvertreter in der jeweiligen Situation als Prinzipal auftritt.

Drittens dienen Interviews vornehmlich der Ermittlung von Daten erster Ordnung, während aus Lebensläufen ausschließlich Daten zweiter Ordnung gewonnen werden können. Die Erklärungskraft letzterer ist aufgrund ihres indirekten Charakters begrenzt. Biographische Daten werden deshalb nur flankierend eingesetzt. Bei Regierungserklärungen kommt es im Hinblick auf die Güte der Daten auf den Typ an: Handelt es sich um die initiale und grundlegende Erklärung am Anfang der Amtszeit des Ministerpräsidenten, können auch Daten zweiter Ordnung abgeschätzt werden. Wenn nicht, sind regelmäßig nur Daten erster Ordnung brauchbar.

5.3.4 Positionsbestimmung von Ministern und weiteren Politikern

In diesem Abschnitt wird die Operationalisierung der Zielbestimmung von Ministern zusammengefasst. Diese muss zudem für einige weitere Politiker stattfinden, welche im Bereich der Ministerialverwaltung oder im parlamentarischen Bereich des Politikfelds Verantwortung tragen und tragen. Zu letzterer Gruppe gehören vor allem parlamentarische Staatssekretäre und Beauftragte, aber auch Parlamentsausschussvorsitzende oder Sprecher im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik. Parlamentarische Staatssekretäre sind dem Minister in der Delegationskette regelmäßig nachgeordnet. Sie spielen vor allem dann eine Rolle in der Delegationskette, wenn diesen vom Minister Organisationsgewalt für einen Teilbereich des Ressorts übertragen wird. Dies ist wiederum nur in Ausnahmen der Fall. Beauftragte sind dem Minister in der Regel bei- oder nachgeordnet; mithin treten Minister und Beauftragte in Personalunion auf. Die Ziele all dieser Politiker lassen sich unabhängig von ihrem Standort in der Delegationskette mit denselben Instrumenten operationalisieren. Wie schon beim Minister-

¹²⁵ Im Untersuchungszeitraum trat nur einmal ein Stellvertreter mit einer Antrittserklärung an die Mikrophone des Landtags: Christian Wulff war im Februar 2008 aufgrund schwerer Krankheit entschuldigt, sodass sein Stellvertreter Walter Hirche die Abgabe der Regierungserklärung übernahm.

präsidenten steht eine breite Auswahl an Datenquellen für die Zielbestimmung zur Verfügung. Das zugrundeliegende Datenmaterial fußt schwerpunktmäßig auf Befragungsdaten. Daneben kommen vor allem biographische Analysedaten zum Einsatz.

5.3.4.1 Befragungen

Daten aus Befragungen fließen bei der Positionsbestimmung aller Akteurstypen ein. Bei Ministern und anderen Exekutivpolitikern stellen sie jedoch den zentralen Informationslieferanten dar. Aufgrund dessen erscheint es angebracht, an dieser Stelle auf jenes Messinstrument etwas genauer einzugehen.

Nachfolgend werden zunächst Fallstricke und Chancen erkundet, die bei dieser Art der projektbezogenen Datengewinnung auftauchen können. Darauf gründend wird dargestellt, wie eine maximale Abschöpfung von Daten bei gleichzeitig hoher Güte des Materials sichergestellt werden kann. Im Zuge dessen wird beantwortet, wer warum wozu und auf welche Weise befragt wurde.

Einige wichtige Hinweise dazu kann ein informationsreicher Erfahrungsbericht von Aberbach und Rockman (2002) geben. Die beiden Forscher interviewten zahlreiche hochrangige Exekutivpolitiker und Spitzenbeamte zu deren Problemdefinitionen und zugehörigen Lösungsansätzen im politischen Raum (vgl. u.a. Aberbach, Putnam und Rockman 1981 oder Aberbach und Rockman 2000). Ebenso müssen einige wichtige allgemeine (Übersicht bei Diekmann 2008: 434-531) und Exekutiveliten-bezogene (vgl. z.B. Derlien 1982) Probleme der Güte bei qualitativen Befragungen thematisiert werden. Ein kleiner Teil des Befragungsmaterials wurde aus verwandten Forschungsprojekten gewonnen (insb. Nick-Magin 2011, teilw. Musch 2011). Beim Rückgriff auf Sekundärdaten hat man freilich wenig Einfluss auf die Güte der Messung. Gleichwohl die Interviews jeweils abweichende Ziele verfolgten, war die Extraktion einiger Daten erster Ordnung möglich.

Die eigentliche Stärke von Befragungsdaten entfaltet sich aber erst dann, wenn sie als Primärdaten gezielt für die Zwecke des Forschungsvorhabens erhoben werden: Bei gezielt gestellten Fragen kann dann das interessierende Konstrukt direkt gemessen werden (vgl. Bräuninger und Debus 2012: 35).

Allerdings besteht die Gefahr, dass Befragte nicht immer ihre ‚wahren‘ eigenen Ziele und Ziele anderer Akteure preisgeben (vgl. ebd.). Zu diesem Verhalten gibt es verschiedene Anreize. Beispielsweise könnte der Befragte beim Interviewenden mittels erwünschtem Antwortverhalten eine wohlgesonnene Einstellung erzeugen wollen. Insbesondere bei der Selbsteinschätzung der Befragten hinsichtlich ihrer Aufmerksamkeit gegenüber dem Politikfeld wird deshalb auf Spiegelbilderhebungen (Derlien 1982: 127) und andere Maßnahmen der Triangulation (Flick 2004) zurückgegriffen. Dazu wird die Eigeneinschätzung der Ziele mit korrespondierenden Daten aus mindestens zwei weiteren Quellen abgeglichen. Nur in sehr seltenen Fällen ist dies aufgrund von Datenmangel nicht möglich. Um eine maximale Anzahl an Fremdeinschätzungen zu erreichen, wurden alle Befragten sämtlicher Akteurstypen gebeten, die Ziele aller Akteure in ihrem

Bundesland anzugeben oder zumindest abzuschätzen. Die Befragten wurden im Vorfeld über diese Triangulationsmaßnahmen informiert. Den Interviewpartnern war somit klar, dass ihre Aussagen mit anderen wohlinformierten Datenquellen abgeglichen würden. Anreize zu verzerrenden Aussagen waren deshalb auf ein Minimum reduziert. Begünstigend für die Validität wirkt, dass Informationen weitestgehend nicht politisch brisant, vertraulich oder aus anderen Gründen geheimhaltungswürdig sind. Im Analyseprozess wird sich dann auch herausstellen, dass die Befragten – bis auf eine erwartungsgemäße, systematisch leichte Überschätzung der eigenen Salienz – keine größeren Unternehmungen machen, sich selbst wesentlich besser oder andere schlechter zu stellen. Akteurs- und parteiübergreifend werden sich die Angaben der Befragten weitgehend decken. Nicht selten werden sogar Anklänge reflektierter Selbstkritik in der Rückschau auf frühere Entscheidungen und Ziele feststellbar sein.

Neben der Triangulation wird eine weitere Maßnahme zur Erfüllung der Gütekriterien durchgeführt: Zur Nachvollziehbarkeit für Prüfer des Materials werden alle Interviews dokumentiert. Bis auf eine schriftliche Befragung werden alle selbstgeführten Interviews mit Spitzenpolitikern mündlich stattfinden und auf Tonband (vgl. dazu Derlien 1982: 127) aufgezeichnet. Anschließend werden die Aufzeichnungen im Wortlaut transkribiert. Ins Wortlautprotokoll finden dabei auch relevante Gestik und Mimik der Befragten Eingang (vgl. dazu Dittmar 2009: 53).

Ein Kriterium bei der Auswahl wohlinformierter Interviewpartner ist die Verweildauer in verantwortungsvollen und maßgeblichen Positionen des Bereichs. Mit steigender Verweildauer wird stetig steigende Informationsgüte, -dichte und -fülle angenommen. Zudem achtet man darauf, die relevante Bandbreite der Parteifärbungen und vermuteten Positionsvarianz (vgl. dazu Derlien 1982: 127) abzubilden.

Nachdem eine Auswahl der befragten Personen getroffen und die Rahmenbedingungen der Befragungen gesetzt wurden, stellt sich nun die Frage nach der Vorgehensweise in Interviewsituationen: Welche Informationen lassen sich wie ermitteln? Und *zweitens*: Wie ist der Ablauf der Befragungssituation ausgestaltet?

Erstens: Daten erster Ordnung sind direkte Angaben des Befragten zu Ansiedlungszielen oder Zielen, die hochwahrscheinlich zu bestimmten Ansiedlungsarrangements führen. Daten zweiter Ordnung werden mittels Angaben zur horizontalen und vertikalen Verortung sowie zur Streuung der Migrations- und Integrationspolitik gewonnen. Die vertikale Verortung ist aufgrund der strukturell leicht überbewerteten Salienz unter den Befragten nur bedingt abschätzbar. Anders ist dies bei der horizontalen Verortung. Hier wurde gefragt, in welchen politikfeld- und aufgabenmäßigen Zusammenhängen die Personen Migrations- und Integrationspolitik oder deren Teilbereiche sehen. Dabei wurde ihnen vorgeschlagen, eine Rangliste von querliegenden Politikfeldern mit abnehmender Nähe zur Migrations- und Integrationspolitik zu erstellen. Nahezu immer wurde dabei der Querschnittscharakter des Felds erwähnt. Wie stark dieser jedoch betont wurde, variierte je nach Interviewpartner und war von unterschiedlich strikten Vorstellungen begleitet, wie diese umgesetzt werden sollte. Beides wurde als Indikator für

die bevorzugte Streuung im Gesamtbild verwendet. Trotz des angesprochenen Querschnittscharakters schälte sich jedoch eine deutliche Abstufung zwischen den Feldern heraus. Abgeschlagen landeten die Landwirtschafts- und die Umweltpolitik regelmäßig auf den letzten Rängen.

Zweitens: Die Güte und Fülle von brauchbarer Information hängt wesentlich von der Ausgestaltung der Interviewsituation ab. Mit offenen¹²⁶ Fragen und eines halbstandardisierten Ablaufs wird bei diesem Messinstrument von der bisher verfolgten Operationalisierungsstrategie abgewichen. Diese Strategie ist weitgehend von der Standardisierung von Messinstrumenten geprägt. Es lassen sich jedoch gute Gründe für die Abweichung finden. Der Hauptgrund liegt darin, dass das Informationspotential damit um ein Vielfaches steigt (ausführlicher diskutiert bei Klein 2013: insb. 65-69). Bisher vorgestellte Instrumente stützten sich auf bereits vorliegende Quellen. Der Informationsgehalt war dadurch nicht beeinflussbar. Befragungen werden jedoch gezielt zum Zwecke des Forschungsprojekts durchgeführt. Aberbach und Rockman (2002: 674) bemerken dazu: „[S]ometimes someone does something that is not the ideal (in this case vary the order of questions) because the less than ideal approach is better than the alternative (in this case a clumsy flow of conversation that will inhibit in-depth ruminations on the issues of interest“. Dieselben weisen darauf hin, dass es sich bei Exekutivpolitikern – wie auch bei Spitzenbeamten – regelmäßig um hochgebildete, erfahrene und hochinformierte Personen handele. Diese ließen sich nicht auf ein stupides ‚Ja-Nein‘-Antwortspiel oder ein nicht-responsives Abarbeiten vorformulierter Fragen ein. Ebenso könne das Reflexionsvermögen der Befragten genutzt werden. Potentiell nicht bedachte und nicht erfragte, aber relevante Gegebenheiten könnten so erforscht werden (ebd.). Die Vorgehensweise ist außerdem für die prozessanalytische Komponente des Forschungsprojekts sehr hilfreich. Prozesse können mit tiefgehenden Ausführungen detaillierter nachgezeichnet werden. Zudem wird den Befragten Raum für ihre Argumentation eingeräumt. Die Befragten haben zusätzlich die Möglichkeit, Einsicht in die transkribierten Wortlautprotokolle zu nehmen und bei Bedarf Veränderungen vorzunehmen (ähnlich Klein 2013: 69) – sei es, um Missverständnisse auszuräumen, brisante Informationen zu entfernen oder um den Text mit weiteren Informationen anzureichern. Letztere Variante wurde besonders häufig gewählt. Schließlich hat sich herausgestellt, dass nicht zuletzt aufgrund dieser Kombination von offenem Ablauf und Möglichkeit zur nachträglichen Veränderung am Text die Bereitschaft der Interviewpartner, ihre Antworten für eine Veröffentlichung freizugeben, sehr hoch ausgefallen ist.

Es werden also umfangreiche Maßnahmen zur Sicherstellung der Güte und der maximalen Abschöpfung von Daten ergriffen. Darunter fallen insbesondere eine bewusste Auswahl wohlinformierter Interviewpartner und die Triangulation von Aussagen. Des Weiteren wird in den jeweiligen Befragungen auf ein offenes und halbstandardisiertes Design geachtet. So entsteht am Ende Datenmaterial, vor dessen Umfang die Literatur

¹²⁶ Im seltenen Bedarfsfall wurden Nachfragen geschlossen formuliert, um ausweichenden Antworten vorzubeugen.

regelmäßig warnt. Der Aufwand zur Auswertung ist nämlich aufgrund der Fülle von Daten insbesondere erster Ordnung immens hoch. Dagegen steht jedoch ein lohnend hoch erwarteter Ertrag.

5.3.4.2 Flankierendes Datenmaterial

Daten aus Befragungen decken den Bedarf an Informationen zum großen Teil ab. Zu Triangulationszwecken und zur Füllung von Datenlücken werden weitere Quellen der Datengewinnung erschlossen. Im Bedarfsfall wurden einzelne Reden, Regierungserklärungen oder Wortmeldungen zu Regierungserklärungen sowie weitere Dokumente zur Verdichtung des Datenmaterials herangezogen.

Die erste der beiden Hauptquellen zur Generierung flankierender Daten zweiter Ordnung basiert auf Lebensläufen. Sie werden analog zur biographischen Analyse von Ministerpräsidenten untersucht. Dazu werden zunächst alle Ressortleiter – bis auf die Umwelt- und Landwirtschaftsminister – auf ein Mindestmaß an Salienz geprüft. Übrig bleiben vorwiegend Innenminister und Minister des sozialen Bereichs. Gegebenenfalls sind auch Lebensläufe von Justiz- und Bildungsministern sowie anderer relevanter Exekutivpolitiker relevant. Dann erfolgt jeweils eine Abschätzung der Aufmerksamkeit und Richtung der fraglichen Personen.

Als zweite Hauptquelle zur Generierung flankierender Daten wird auf medienanalytische Elemente zurückgegriffen.

5.3.5 Positionsbestimmung von Spitzenbeamten

Die Positionsbestimmung von einzelnen Spitzenbeamten stellt eine besonders große Herausforderung dar. Es gibt nur eine sehr geringe Anzahl an empirischen Untersuchungen (populär insb. Heclo und Wildavsky 1974 oder Niskanen 1971), in denen Versuche unternommen wurden, Ziele von Spitzenbeamten über Interviews zu messen und darauf gründend zu modellieren.

Die Operationalisierung wird sich im Folgenden auf jeweils beide Schritte stützen. Zunächst wird vorgeschlagen, Interviews zur Generierung von Daten erster Ordnung heranzuziehen. Allerdings stellt sich schon bald heraus, dass mit Interviews die Anzahl der Spitzenbeamten und deren vielfältige Zielpportfolios nicht abgebildet werden können. Es lassen sich dafür aber detaillierte Daten punktuell erzeugen. Um die Ziele der Spitzenbeamten dennoch abschätzen zu können, wird vor allem auf die biographische Analyse zurückgegriffen. Zu den außerministerielle Lebenslaufdaten – die nicht immer verfügbar sind –, treten durchlaufene Stationen im Verwaltungsapparat.

5.3.5.1 Kausalitätsprüfung

Je weiter hinten das betrachtete Glied in der Delegationskette liegt, desto mehr weitet sich das Feld der potentiell zu untersuchenden Akteure. Die Spitzenbeamten stellen dabei als letztes Glied der Kette die größte Gruppe. Sie umfasst pro Ministerium den beamteten Staatssekretär¹²⁷, die Abteilungsleiter und ggf. Unterabteilungsleiter sowie die Leiter der Stäbe und sonderorganisierten Stellen. Es handelt sich also in den relevanten Häusern um einen Personenkreis von mindestens drei bis hin zu mehr als einem Dutzend Spitzenbeamten.

Aufgrund dieser großen Zahl an potentiell relevanten Einzelakteuren wäre es auch bei einer deutlich höheren Ressourcenkapazität schwer möglich, die Ziele der Spitzenbeamten in derselben Tiefe zu ermitteln, wie das bei Ministern möglich war. Aus diesem Grund können nicht alle potentiell relevanten Spitzenbeamten betrachtet werden, sondern nur die zentralen. Dabei handelt es sich meist um drei Personen je relevantem Ministerium. In der Regel ist dies der Spitzenbeamte, welcher dem Bereich ‚Migration und Integration‘ im Haus vorsteht, und dessen vorgesetzter Beamte sowie ein Beauftragter oder Stabsstellenleiter für den Bereich. Bisweilen sind nur zwei Personen zu betrachten, entweder weil in der Hierarchie beispielsweise kein vorgesetzter Spitzenbeamter zwischengeschaltet ist oder weil der Beauftragte in Personalunion mit einem der genannten Spitzenbeamten oder dem Minister in Erscheinung tritt. Es kann aber auch sein, dass es keinen Beauftragten gibt.

Die Kausalitätsprüfung erfährt eine weitere Einschränkung: Es werden diejenigen Delegationsbeziehungen herausgepickt, bei denen die Datenlage mindestens ausreicht, um eine Prozessanalyse durchführen zu können.

Im Abschnitt zur Positionsbestimmung von Ministern wurde bereits deutlich, dass insbesondere Befragungen eine dichte Detailanalyse zur Kausalitätsprüfung erlauben. Ob ein Interview mit einem Spitzenbeamten zustande kommt, hängt von zwei Faktoren ab, die in vorherigen Delegationsbeziehungen keine oder eine untergeordnete Rolle spielten. Als besonderen Vorteil für eine Interviewanbahnung nennen Aberbach und Rockman (2002: 673) *einerseits*, dass sich Forschungsziele der Politikwissenschaft meist nicht auf Verwaltungsstrukturen bezögen. Spitzenbeamte seien deshalb unvoreingenommener gegenüber Interviews, weil sie – im Gegensatz zu Politikern – nicht laufend mit Anfragen überflutet würden. Diese Untererforschung lässt sich besonders für deutsche Landesverwaltungen bestätigen (Überblick bei Derlien 2000). Lediglich Nick-Magin (insb. 2011) war einigen Befragten als externe Forscherin im Feld der Migrations- und Integrationspolitik bekannt¹²⁸. *Andererseits* gibt es auch Erschwernisse. Diese gründeten sich vor allem auf Unsicherheit darüber, welche Informationen ein Ministerialbeschäftigter ohne Absegnung des Ministers preisgeben darf und welche nicht. Es fehle hier an

¹²⁷ Der beamtete Staatssekretär als erster Beamter nach dem Minister ist regelmäßig Amtschef. Die Bezeichnung dieser Position kann zwischen den Bundesländer variieren. In größeren Ministerien tauchen regelmäßig zwei oder gar drei beamtete Staatssekretäre auf.

¹²⁸ Darüber hinaus war die Föderalismusforscherin Iris Reus (insb. 2014, 2016) bei zahlreichen Ministerialbeschäftigten bekannt.

Kontaktvorschriften für den Umgang mit Forschern, weil es sich hier um „sozial unübliche Kontakte“ handele (Derlien 1982: 129). Gegebenenfalls nach Rücksprache mit der Rechtsabteilung des jeweiligen Ressorts und mit dem Argument, dass brisante Informationen nicht vornehmlich im Forschungsinteresse lägen, konnten alle Wunschpersonen für eine Tiefenbefragung gewonnen werden. Lediglich zwei Ausnahmen gab es hier. In Baden-Württemberg musste das Interview mit einem offiziell zur Verfügung stehenden Spitzenbeamten durch ein Gespräch mit einer wohlinformierten Person aus dem Bereich der Regierung ersetzt werden. In einem anderen Fall in Niedersachsen war zwar ein informatives Gespräch möglich. Die Informationen daraus durften jedoch nur ohne Nennung des Namens zur Triangulation verwendet werden.

Eine dichte Kausalitätsprüfung kann also nicht für die Gesamtheit aller relevanten Spitzenbeamten, sondern nur entlang ausgewählter Delegationsbeziehungen stattfinden. Analog zur Befragung von Ministern liegt dabei das Hauptaugenmerk der Kausalitätsprüfung auf der Zielbestimmung mittels Daten erster Ordnung. Bei der Anbahnung ist darauf zu achten, dass den Befragten keine rechtlichen und politischen Unannehmlichkeiten entstehen.

5.3.5.2 *Zusammenhangsmessung*

Im Gegensatz zur stichprobenartigen Betrachtung von Kausalitätsbeziehungen sollte die Zusammenhangsmessung für eine möglichst breite Zahl von Delegationsbeziehungen erfolgen, die den Übergang von der Hausleitung zu den Spitzenbeamten markieren. Daten erster Ordnung aus Befragungen und anderen Datenschnipseln können den Informationsbedarf nicht decken. Im Folgenden wird deshalb eine Strategie entwickelt, mit der sich die Ziele von Spitzenbeamten abschätzen lassen. Sie greift die Idee auf, Lebensläufe als Grundlage für eine biographische Analyse zu nutzen.

Bereits bei Ministerpräsidenten und Ministern wurde die biographische Analyse zur Zielabschätzung herangezogen. Lebensläufe waren die Grundlage für die Gewinnung entsprechender Daten zweiter Ordnung. Diese Vorgehensweise bringt *einerseits* eine große Fülle von Daten in die Analyse ein; *andererseits* haben Schlüsse von Lebensläufen auf Ziele einen eher indirekten Charakter. Auch hier kann diese Art von Information nur Substitut mangels hochwertigerer Daten sein.

Um jene Vorgehensweise zur Zielbestimmung von Spitzenbeamten dennoch zu erschließen, muss sich der jeweiligen Lebensläufe bedient werden. Diese liegen jedoch bisweilen nicht vor, weil Spitzenbeamte meist nicht in dem Maße in der Öffentlichkeit stehen wie ihre vorgesetzten Politiker. Alternativ können allerdings oft die Stationen der Personen nachgezeichnet werden, die sie innerhalb der Ministerialverwaltung durchlaufen haben. Informationen darüber erhält man mindestens ab Referatsleiter-Ebene aus den Organisationsplänen vorangegangener Jahre. Aus diesen Karriereverläufen lassen sich die Ziele hinsichtlich der horizontalen Ansiedlung der Migrations- und Integrationspolitik abschätzen. Wenn die betrachtete Person im zurückliegenden Karriereverlauf überwiegend für den Bereich X zuständig war, wird die Salienz gegenüber jenem Bereich X als relativ hoch im Vergleich zu anderen Bereichen eingestuft. Umgekehrt ist

von niedrigeren Aufmerksamkeitswerten auszugehen, wenn der Bereich X nicht, nur peripher oder erst seit kurzem im Verantwortungsbereich dieser Person anzutreffen ist. Die Zielbestimmung der Spitzenbeamten zeigt, dass bei der Operationalisierung von Akteurszielen sowohl der Tiefe als auch der Breite des Forschungsinteresses Rechnung getragen wird. Die Zusammenhangsmessung steht oft auf der Basis grobkörnigen Datenmaterials. In der Leserschaft mögen sich Kritiker der zweifelsohne indirekten Ermittlung von Zielen konkreter Einzelakteure befinden. Bedenken gegenüber dieser Art von Datengewinnung können aber weitgehend mit dem parallelen Einsatz prozessanalytischer Methoden aufgelöst werden. Mithilfe zahlreicher Tiefeninterviews wird der verallgemeinernden Vorgehensweise mit detaillierten Einzelbetrachtungen entgegengetreten. Sowohl die Kausalitäts- als auch die Zusammenhangsmessung standen dabei stets im Dialog miteinander.

5.3.6 Aufbereitung und Präsentation der Daten

In den vorangegangenen Abschnitten wurde dargelegt, wie die erforderlichen Daten zu Zielen von Akteuren gewonnen werden. Nun wird bestimmt, wie diese Daten nach Maßgabe von Theorie und Testdesign im Rahmen der Auswertung aufbereitet werden sollen. Zu diesem Zweck wird ein Plan für den Auswertungsprozess entworfen. Dieser gliedert sich in zwei Blöcke. Im Rahmen einer Fallgruppenanalyse soll zunächst die Beschreibung der neu gewonnenen Daten mit der Kausalitätsprüfung kombiniert werden. Im Anschluss erfolgt die Aggregation der Daten. Daraus ergeben sich Aussagen über Akteurshandeln in den jeweiligen Delegationsbeziehungen, die in einem Zusammenhangstest münden.

Bei der Aufbereitung der Auswertungsdaten müssen zwei zentrale Punkte berücksichtigt werden. Diese ergeben sich jeweils aus dem theoretischen Teil, dem Rahmendesign und aus platzökonomischen Überlegungen. *Erstens* wurde festgelegt, dass sowohl ein breit angelegter Zusammenhangstest, als auch eine Kausalitätsprüfung in ausgewählten Fällen stattfinden soll. Während man im Zusammenhangstest mit wenigen, systematisch abstrahierten Ausprägungen arbeitet, bedarf es bei der Kausalitätsprüfung einer breiten Berücksichtigung zahlreicher, unsystematisch vorliegender Datenpunkte. Als weiteres Spannungsfeld hinsichtlich der Auswertung tritt *zweitens* ein Darstellungsproblem hinzu. Zwar mündet die große Fülle an gewonnenen Daten in einem präzisen und hochwertigen Datensatz; die Herausforderung besteht aber darin, das empirisch reichhaltige Material so aufzubereiten, dass Auswertungen aufgrund ihres Umfangs *einerseits* nicht unübersichtlich werden und dass *andererseits* zu abstrakte Kennzahlen nicht den Blick auf die eigentliche Information verwehren.

Diesen zwei Kernproblemen soll entgegengetreten werden, indem die Darstellung der Auswertung einem standardisierten Ablaufmuster folgt, welches einerseits Information strukturiert und verdichtet, sowie gleichsam ein gewisses Maß an Raum für unsystematische Daten lässt.

Zur besseren Übersichtlichkeit wird der Auswertungsteil nach Fallgruppen gegliedert. Meist wird dabei eine Regierungsperiode in einem Bundesland als Basis jener Gruppenbildung verwendet. Je nach Datenmenge werden bisweilen auch zwei Regierungsperioden zusammengefasst. Alle Fälle, die sich in jenem Zeitraum befinden, werden in einer Gruppe zusammengefasst. Diese Gruppen werden wiederum nach Bundesländern geordnet und bilden jeweils ein Unterkapitel.

Diese Fallgruppenbetrachtung erlaubt es, alle Darstellungserfordernisse in eng abgegrenzten und genau definierten Zeiträumen mittels vier Prozessschritten zu erfüllen. Jeweils macht *erstens* ein deskriptiver Überblick zur Datenlage den Anfang. Aufgrund der Materialfülle muss hier bereits eine Vorauswahl an präsentationsrelevanten Daten stattfinden. In der Darstellung verschmilzt der erste Prozessschritt mit dem *zweiten*: der Prozessanalyse¹²⁹. Im Rahmen eines neuen Abschnitts erfolgt *drittens* die Datenverdichtung. Hier werden die zentralen Erkenntnisse aus den einzelnen Delegationsbeziehungen herausdestilliert. Kurz und prägnant wird benannt, wer sich warum und in welchem Ausmaß für die Delegation an nachgeordnete Akteure oder für die Festlegung organisatorischer Arrangements entschieden hat. Am Ende kann für jede Fallgruppe eine Tabelle erstellt werden, die *viertens* das Ergebnis des Zusammenhangstests veranschaulicht.

In der Auswertungsdarstellung werden aus vier analytischen Schritten also zwei: Jeweils sind Datendeskription und Kausalitätsprüfung, sowie Datenverdichtung und Zusammenhangstest in einem Abschnitt untergebracht. Diese beiden Abschnitte konstituieren zusammen jeweils den Auswertungstext zu einer Fallgruppe. Fallgruppen sind wiederum nach Bundesländern geordnet und bilden jeweils ein Unterkapitel.

¹²⁹ Damit geht einher, dass man sich vertieft mit Paarvergleichen zwischen den Zielen des Prinzipals und des Agenten in den jeweiligen Delegationsbeziehungen auseinandersetzen muss. Bekanntlich sind die Ziele zwischen zwei Akteuren nur dann sinnvoll interpretierbar, wenn mindestens ein externer Referenzpunkt und im günstigen Fall ein Referenzrahmen vorhanden ist. Nur mit diesem lässt sich wirklich abschätzen, wie groß oder klein die Abweichung zwischen den Zielen tatsächlich ausfällt. Hierzu sollten mindestens Streuung und Mittelwert der Gesamtverteilung von Zielen grob bekannt sein. Zur Veranschaulichung, dass dieser Anforderung entsprochen wurde, sind exemplarisch die Ziele der beiden Kollektivakteurstypen in Bezug auf die Aufmerksamkeit gegenüber Migrations- und Integrationspolitik ermittelt und in einigen Verteilungsgraphiken (vgl. Anhang 3) zusammengefasst worden. Dabei wurden nicht nur die Aufmerksamkeits- und Richtungswerte der Regierungsparteien ermittelt, sondern auch die Werte für alle vier Parteien zu allen Regierungsperioden im Untersuchungszeitraum. Damit steht erstens eine größere Datenbasis zur Verfügung; zweitens wird die Verteilung durch den Wegfall der Datensatz-bedingten Übergewichtung zugunsten bürgerlicher Parteien weniger anfällig für Verzerrungen. Eine ausführliche Besprechung von partei-, landes- oder zeitspezifischen Mustern findet hier nicht statt. Obwohl sich aus dieser Messung zahlreiche interessante Erkenntnisse entnehmen lassen, ist dies ein induktives Nebenprodukt ohne Wirkung auf den Test. Für Einzelakteure ist die Erstellung von sinnhaft interpretierbaren Verteilungsgraphiken dieser Art freilich nicht möglich. Relative Einstufungen können hier nur in sehr groben Kategorien stattfinden – wie ‚keine‘, ‚niedrige‘, ‚mittlere‘ und ‚hohe‘ Aufmerksamkeit gegenüber dem Politikfeld.

Kapitel 6: Auswertung

Im vorangegangenen Kapitel wurde ein Design zur Überprüfung der theoretischen Erwartungen entworfen. Im Zuge dessen fand die Operationalisierung der unabhängigen Variablen statt. Im Zentrum standen dabei die Ziele von Akteuren bei der Ansiedlung von Aufgaben der Migrations- und Integrationspolitik. Lediglich zwei Hypothesen waren nicht direkt auf Akteursziele sondern vielmehr auf Akteurskonstellationen bezogen: Wesentliche Veränderungen in der Aufbauorganisation seien wahrscheinlicher, wenn Akteure ausgetauscht würden. Blieben Konstellationen in der Delegationskette hingegen weitgehend unverändert, würde man in der Regel die geübten Strukturen belassen und bestenfalls langfristig-inkrementelle Veränderungen bevorzugen.

Kapitel 6 bildet neben dem Theoriekapitel den zweiten Kern dieser Arbeit. Hier werden nun die theoretischen Erwartungen in Bezug auf das Handeln von Akteuren entlang der zahlreichen Delegationsbeziehungen empirisch geprüft. Dabei tragen also *sowohl* die empirische Aufarbeitung des Materials an sich *als auch* die Überprüfung des theoretischen Arguments zur wissenschaftlichen Diskussion bei. Als Ziel der Überprüfung gilt es herauszufinden, ob sich die organisatorischen Arrangements im Aufbau der Ministerialverwaltung auf den theoretisch beschriebenen *modus operandi* der Akteure zurückführen lassen.

Der nachfolgende Text ist deshalb auch stark vom Vokabular und von den Konzepten aus Kapitel 2 (Skizzierung des Forschungsgegenstands), Kapitel 3 (Erhebung des Betrachtungsgegenstands) und Kapitel 4 (Theorie) durchdrungen. In alphabetischer Reihenfolge werden die Ausführungen nach Bundesländern geordnet. Den Anfang machen deshalb Baden-Württemberg und Bayern, gefolgt von Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und schließlich Sachsen.

Innerhalb jener bundeslandspezifischen Unterkapitel werden die Fälle nach Regierungsperioden zusammengefasst. Diese zusammengefassten Fallgruppen – insgesamt 23 an der Zahl – sind jeweils in zwei Blöcke geteilt. Im ersten Block werden die Ausprägungen der unabhängigen Variablen beschrieben. Diese Schilderungen werden mit einer detaillierten Prozessanalyse verknüpft. Die Analyse findet Schritt für Schritt entlang der einzelnen Kettenglieder statt. Dabei werden die Kettenglieder wie folgt nummeriert: Parteien (I), Aushaltungsgremien (II), Ministerpräsidenten und deren Stellvertreter (III), Minister und andere Exekutivpolitiker (IV) sowie Spitzenbeamte (V). Die Kettenglieder sind in den Sequenzen (1-4) jeweils miteinander verbunden. Im zweiten Block findet eine Datenverdichtung statt. Dort werden die Organisationsziele und -entscheidungen der Akteure in den einzelnen Delegationsbeziehungen entlang von Erkenntnisbausteinen dargelegt. Diese Bausteine enthalten meist Angaben einer kleineren Gruppe von Delegationsbeziehungen. In einer abschließenden Graphik wird aufgelistet, welche davon das theoretische Argument stützen und welche nicht.

6.1 Baden-Württemberg

Die betrachteten Fälle in Baden-Württemberg umspannen einen Untersuchungszeitraum von 1996 bis zum letzten Dezembertag 2013. Das Unterkapitel ist im Fünfjahresrhythmus entlang von vier Fallgruppen (1996-2001, 2001-2006, 2006-2011, 2011-2013) gegliedert. Aus jeder Fallgruppe werden jeweils zwischen sechs und acht Erkenntnisbausteine gewonnen, mithilfe derer Aussagen über die Erklärungskraft des theoretischen Modells getroffen werden können. In diesen Erkenntnisbausteinen werden insgesamt 52 Delegationsbeziehungen näher beleuchtet. Für den Fall Baden-Württemberg bestätigen sich die theoretischen Annahmen in knapp 90% dieser näher betrachteten Delegationsbeziehungen. Jeweils gesondert werden die sogenannten ‚Gewohnheitshypothesen‘ H1.1 und H1.2 betrachtet. Sie können – wenn auch nur in begrenztem Rahmen – einen Beitrag zur Erklärung des Stattfindens oder Ausbleibens von Reorganisation liefern.

6.1.1 Fallgruppe Baden-Württemberg 1996-2001

Die erste Fallgruppe der Datenauswertung umschließt alle Fälle in Baden-Württemberg im Zeitraum von 1996 bis 2001. Zu dieser Zeit befand sich die Union mit der FDP in einer Koalitionsregierung. Migrations- und integrationspolitische Aufgaben wurden entsprechend der unterschiedlichen Aufmerksamkeit der Akteure und koalitionsarithmetischer Erwägungen horizontal zugeteilt. Asyl- und staatsbürgerschaftliche Aufgaben fielen an das CDU-geführte Innenressort. Zudem wurde dem Wunsch der CDU nach Beibehaltung des Beauftragten für Spätaussiedler seitens der FDP ohne Einwände entsprochen.

Die FDP plädierte für die Einführung eines Integrationsbeauftragten. Dies fand hingegen insbesondere bei Ministerpräsident Erwin Teufel nur geringen Anklang. Die niedrigen Aufmerksamkeitswerte der Sozialminister schlugen sich in vertikal niedriger Verortung eines kleinen Aufgabenbündels in den Sozialressorts nieder. In Sequenz 4 war man in der Spitzenbeamtenschaft des Justizministeriums nicht damit zufrieden, dass mit dem neuen Aufgabenbereich des Ausländerbeauftragten kein zusätzliches Personal einhergehen sollte. Allerdings verzichtete man zunächst auf Forderungen in Bezug auf Personal und den Aufgabenkreis. Alle 11 näher betrachteten Delegationsbeziehungen waren hypothesenkonform.

6.1.1.1 Deskription der unabhängigen Variablen und Prozessanalyse

Dieser Abschnitt hat die Aufgabe, die potentiell relevanten Akteure für die Fallgruppe zu nennen, deren Position in der Delegationskette anzugeben sowie deren Ziele zu erläutern oder abzuschätzen.

Nach den Wahlen im Jahr 1996 hatte sich eine Koalition aus CDU und FDP-DVP unter Führung von Erwin Teufel gebildet. Dabei konnten die Christdemokraten 83,13% der derjenigen Sitze auf sich vereinigen, die den Regierungsfractionen im Parlament zufielen. In der Vorperiode stand Teufel als Ministerpräsident einer Großen Koalition aus

CDU – mit 58,18% – und SPD vor. Man wechselte somit den kleinen Koalitionspartner aus. Die FDP besetzte das Justizressort mit Prof. Dr. Ulrich Goll und den Posten des stellvertretenden Ministerpräsidenten mit Wirtschaftsminister Dr. Walter Döring. Im Bereich ‚Migration und Integration‘ waren für die CDU Innenminister Thomas Schäuble (Q Goll 2013), Sozialminister Dr. Erwin Vetter, sein Amtsnachfolger Dr. Friedrich Repnik und der Staatssekretär für die Vertretung Baden-Württembergs beim Bund, Gustav Wabro, (Q Rech 2013) potentiell relevante Einzelakteure. Zudem wurde der Jurist Andreas Knapp zum Stabsstellenleiter des Ausländerbeauftragten berufen.

Kettenglied I: Das erste Glied in der Kette umspannt die koalierenden Parteien. Bei der Analyse der Parteiziele von CDU und FDP stellt sich eine deutlich unterschiedliche Themenaufmerksamkeit und inhaltliche Schwerpunktsetzung innerhalb des Felds ‚Migration und Integration‘ heraus: *Erstens* widmeten die Liberalen dem Gesamtfeld weitaus mehr Aufmerksamkeit als der große Koalitionspartner; außerdem: Während sich *zweitens* die Freidemokraten auf Integration konzentrierten, zielten die Christdemokraten eher auf den Asylbereich und auf die Spätaussiedler (vgl. Q Rech 2013).

Hinweise auf diese Schwerpunktlegung gibt zunächst die Schlagwort-Suche in den Wahlprogrammen. Dort verzichtete die CDU auf Vokabular im Bereich ‚Integration und Migration‘, während die FDP jeweils 3 Treffer bei der Integration und 8 Nennungen bei der Zuwanderung verbucht. Umgekehrt zählt man bei den Christdemokraten 4 Treffer beim Wortstamm ‚Asyl‘ und 2 bei ‚Flüchtling‘, während es bei den Liberalen an Schlagworten dieses Teilgebiets mangelt. Dabei sei die erhöhte Aufmerksamkeit gegenüber dem Asylthema für die Union nicht unproblematisch gewesen. Rech (Q 2013) erinnert sich an die Wahlkämpfe in den 90ern: „Da haben wir die Landtagswahl 1992 nur mit großen Verlusten überstanden, weil das [Asylthema] die Bevölkerung sehr bewegt hat. Und die CDU – ich sag es ganz offen – schon den Fehler gemacht hat zu plakatierten: ‚Asylproblem lösen – CDU wählen‘. Ich war damals zum ersten Mal im Landtagswahlkampf gestanden. Ich konnte den Leuten auf dem Marktplatz nicht mehr erklären – weil sie es auch einfach nicht mehr wissen wollten –, dass es zu einer Grundgesetzänderung das Thema Asyl betreffend eine 2/3-Mehrheit im Bundestag braucht und dass diese 2/3 Mehrheit durch die CDU eben nicht herzustellen war. Aber wir haben plakatiert: ‚Asylproblem lösen – CDU wählen‘. Da haben die Leute natürlich gesagt: ‚Ihr seid doch an der Regierung [...] – warum habt ihr es denn nicht gelöst?‘“. Das öffentlich diskutierte Asylthema war also im Wesentlichen ein bundespolitisches. Weil aber im Wählerlager der Union eine Befassung mit diesem problematischen Politikfeld gewünscht war, musste es im Zielkanon der Partei einen prominenten Platz einnehmen. Das so gewonnene Bild erhärtet sich durch die qualitative Inhaltsanalyse.

Die FDP spricht bereits in der Präambel kurz den Bereich ‚Migration‘ an. Im konzentrierten Textteil zur Migrations- und Integrationspolitik stehen dann auch Themen der Zuwanderung von Arbeitskräften im Vordergrund (vgl. dazu F.D.P./DVP 2000: 1, Schäuble 2002b: 1291). So heißt es im Text: „Eine legale Zuwanderung nach Deutsch-

land wird in der Zukunft schon aufgrund der demografischen Entwicklung in der Bundesrepublik notwendig sein.“ Das Asylthema wird hingegen vollständig ausgespart. Der vordringliche Wunsch der Liberalen, einen Ausländerbeauftragten zu benennen (Q Goll 2013, Michna 2008a: 152), wird im Programm nicht geäußert. Erst im Programm der darauffolgenden Periode wird dessen Einführung als Erfolg der Freidemokraten bezeichnet.

Ein qualitativen Unterschied zwischen den beiden Parteien findet sich auch in der Aussiedlerpolitik: Hier wird deutlich, dass die gleiche Fundstellen-Anzahl von 2 für das Schlagwort ‚Aussiedler‘ nicht über die unterschiedlichen inhaltlichen Schwerpunktsetzungen hinwegtäuschen kann. Aussiedler wurden bei der FDP unter dem Aspekt der Bevorzugung bei Zuwanderung und der sprachlichen Integration behandelt. Die CDU lenkte die Aufmerksamkeit hingegen auf den kulturellen Bereich.

Abbildung 6.1.1: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung in den Programmtexten von CDU, FDP/DVP und des Koalitionsaushandlungsgremiums (Koa) in Baden-Württemberg 1996

Baden-Württemberg									1996									CDU/FDP-DVP		
Akteur	Reg.anteil in %	GTA in %	Anzahl der Textteile						konzentr. Teil		Politikfelder mit den größten Streuwerten						Präambel/ Nachwort	Aussiedler		
			konz	4	3	2	1	Gesamt	HPF	hier. Stw.	B1		B2		B3					
CDU	83,13	2,2	1	0	1	2	2	5	Asyl, Auss.	0,43	2	Innen	1	Recht	1	Zusammenl	0	2		
FDP/DVP	16,87	3,7	1	1	0	1	1	3	Integration	2,38	2	Bildung	1	Übergreifend			1	2		
Koa		1,8	1	1	0	3	1	5	Staatsangh.	1	2	Europa/Int.	1	Recht	1	Kultur	0	2		
Abkürzungen																				
GTA	Gesamttextanteil									Reg.anteil	Sitzanteil der Partei an den Gesamtsitzen der Regierungsfractionen									
hierStw.	hierarchischer Stellenwert der höchsten Beobachtung in %									HPF	Hauptpolitikfeld									

Eigene Darstellung.

Bei der CDU findet sich im Wahlprogramm für das Jahr 1996 nur ein kürzerer und konzentrierter Textteil, der sich dem Themenkomplex ausschließlich im Kontext von Innenpolitik nähert. Dieser Kürze des Textteils entsprechend fällt dessen hierarchische Ansiedlung im Gesamtprogramm mit 0,43% relativ niedrig aus. Der Wert bei den Liberalen ist mit 2,38% approximativ fünfmal so hoch. Unterschiede ergeben sich auch bei der Gesamttextanteilmessung. Auch hier liegt die FDP mit 3,7% deutlich über dem Wert der CDU (2,3%). Während die FDP hohe Aufmerksamkeit im integrations- und wirtschaftspolitischen Bereich in die Koalitionsverhandlungen einbringt, prägen Aussiedler-, innen- und asylpolitische Themen die Ziele der Christdemokraten.

Kettenglied II: Der Koalitionsvertrag als Abschlussdokument des Aushandlungsgremiums spiegelt sowohl die unterschiedliche Aufmerksamkeit als auch die unterschiedliche Schwerpunktsetzung (vgl. auch Q Rech 2013) der Koalitionspartner wider. Die Betonung der Kulturarbeit für Aussiedler im Abschlussdokument und die Dominanz asylrechtlicher Fragen im konzentrierten Textteil mit der Überschrift „Ausländerrechtliche Fragen“ trägt die Handschrift der Union. Diese erhielt mit dem Innenministerium den Großteil der asyl- und statusrechtlichen Fragen. Zudem wurde das Amt des Aussiedlerbeauftragten bei der CDU-geführten Staatskanzlei – in Baden-Württemberg ‚Staatsministerium‘ genannt – weitergeführt. Die Christdemokraten bestanden zudem darauf,

dass Aufgaben der Aussiedlerpolitik ausschließlich im CDU-geführten Innenministerium verblieben (Q Knapp 2016). Diesbezüglich lagen kaum Zielunterschiede zwischen Union und Liberalen vor: „Die CDU wollte traditionell ihren Aussiedlerbeauftragten, weil das ihr Klientel war. Da wollten sie einen Ansprechpartner. Und mich hat das nicht gestört.“ (Q Goll 2013). Die Union bekam somit das, was ihrer Vorstellung entsprach. Den integrationspolitischen Schwerpunkt der Freidemokraten im Koalitionsvertrag organisatorisch durchzusetzen, gestaltete sich hingegen schwierig. Das Ziel der Liberalen war es, in Abgrenzung zum Aussiedlerbeauftragten ein entsprechendes Amt für Ausländer zu schaffen. Der damals frisch ernannte Justizminister Goll (Q 2013) erinnert sich: „Unser damaliger Partner – die CDU – wollte das nicht. [...] Das haben wir – das kann man so sagen – in den Koalitionsverhandlungen durchgedrückt; jedoch nur um den Preis, dass es als Nächstes hieß: ‚Es darf keinen Mehraufwand bedeuten‘. Und dann kam dieser lapidare Satz in die Koalitionsvereinbarung: ‚Der Justizminister ist Ausländerbeauftragter der Landesregierung.‘“ Die reservierte Haltung der CDU bestätigt auch Knapp (Q 2016). So sei Integration für die Christdemokraten ein Non-Thema gewesen. Er habe dieses Verhältnis der Baden-Württembergischen CDU zu Integrationsfragen als „ein bisschen merkwürdig“ empfunden.

Der Hauptgrund für die horizontale Ansiedlung des Beauftragten beim Justizminister hing mit der Ressortverteilung zusammen: „Ich habe immer wieder Mal mit kleinem Genuss angemerkt, dass auch in der Großen Koalition, die vorher dran war, kein Ausländerbeauftragter geschaffen wurde. Wir waren tatsächlich die ersten und das musste in Anführungsstrichen ‚einer von uns‘ machen, nachdem klar war, dass der Partner nur mitzieht, wenn wir das auf unsere Kappe nehmen“ (Q Goll 2013, vgl. auch Q Rech 2013, Michna 2008a: 186). Als weiteren Grund bestätigt Goll (Q 2013, ähnlich Landtagsdrucksache 12/536 BW 1996: 2) außerdem, dass im 1996er-Programm die Integrations- und Zuwanderungsthematik stark in den Kontext des bürger- und menschenrechtlichen Umfelds gerückt wurde. Dies habe zusätzlich eine Verbindung zum Justizministerium hergestellt. Auf diese Dualität der Entscheidungsfindung im Hinblick auf die horizontale Verortung des Beauftragten weist auch der langjährige Stabsstellenleiter Storr (2008: 229) hin: „Die FDP hatte vorgeschlagen, dieses Amt zu schaffen. So kam das Vorschlagsrecht zur FDP und der Integrationsbeauftragte sollte auch ein Minister sein, damit das Amt auch am Kabinetttisch sitzt. Somit konnte man zwischen Wirtschaft und Justiz entscheiden. Das Thema Integration hat eben auch einen starken juristischen Bezug, so wurde der Justizminister auch Integrationsbeauftragter.“ Sein Amtsvorgänger Knapp (Q 2016) sieht dies ähnlich: „Also gesetzt war das, was die FDP in Form des Justiz- und Wirtschaftsministeriums bekommen hat. [...]. Dann bot sich natürlich das Justizministerium eher an als das Wirtschaftsministerium. Das waren also eher organisatorische Gründe, warum man das gemacht hat. Das hat sich aber natürlich inhaltlich dahingehend angeboten, weil diese Auffassung der Integration sehr stark verrechtlicht war. Das hatte ganz viel mit Ausländerrecht und dem Vollzug des Ausländerrechts zu tun. Kommunalwahlrecht war ein Thema, das ja dann auch neu eingeführt worden ist. Das heißt: Die Themen waren schon häufig rechtliche Themen.“

Während somit die Union über die Ansiedlung aussiedler- und asylpolitischer Aufgaben ohne merklichen Gegenwind entschied, machte man es den Freidemokraten nicht leicht, den Integrationsbeauftragten durchzusetzen. Hier entschied maßgeblich die Partecouleur der Ressorts über horizontale Verortung der Integrationspolitik (Michna 2008a: 152).

Kettenglied III: Aus der Datenanalyse zur Positionsabschätzung von Ministerpräsident Erwin Teufel erschließt sich ein Gesamtbild, das auf sehr zurückhaltende Ziele bei der vertikalen Ansiedlung von Migrations- und Integrationspolitik schließen lässt. Die einzigen zwei Datenpunkte, die auf das Gegenteil hindeuten, finden sich in seinem Munzinger-Archiveintrag (2005a): „Häufig erwies er sich als Vordenker seiner Partei, zuweilen auch als Vorreiter der Landesregierung, so z. B. in der Frage der Aufnahme von Vietnam-Flüchtlingen, bezüglich der Humanisierung [...] der Ausländerintegration.“ Der zweite Eintrag berichtet davon, dass Teufel mit einer liberaleren Haltung zur Asylpolitik an Zustimmung bei der Opposition gewann. Beide Datenpunkte beziehen sich jedoch jeweils noch auf seine Zeit als Fraktionsvorsitzender und auf die Phase, als er 1991/1992 einem alleinregierenden CDU-Kabinett vorstand. Zu dieser Zeit ist die Positionsbestimmung mehr auf CDU-interne Kreise und weniger in Abgrenzung zu den späteren Partnern SPD und FDP-DVP zu sehen.

Seine Biographie ist indes stark vom Engagement im kirchlich-katholischen Bereich geprägt. Hier setzt die Kritik von Vertretern des Koalitionspartners FDP an. Knapp (Q 2016) erinnert sich, dass sich Teufel mit Integrationsthemen „sehr schwer getan“ habe und der Stab dies auch deutlich zu spüren bekommen habe. Goll (Q 2013), der es an mehreren Stellen nicht versäumt zu betonen, dass zwischen den beiden bis heute ein sehr herzliches und freundschaftliches Verhältnis herrscht und dass sich auch ansonsten sozial- und gesellschaftspolitische Ansichten in der Regel deckten, merkt hier an: „[...] ich habe das damals nicht auf die Reihe gekriegt, wie eine Partei, die eigentlich das Christliche in ihrem Namen hat, dieses Thema immer konsequent funktionalisiert, um den rechten Flügel abzudecken. Und drum musste eigentlich gegen alles reflexartig aufgestanden werden, was dazu hätte führen können, dass einer [Anm. des Verf.: ein Flüchtling] zu viel reinkommt und dass man es zu wohnlich macht. Und ein Integrations- oder Ausländerbeauftragter könnte ja dazu führen, dass man es zu wohnlich macht. Und deswegen war er dagegen. [...] Er hat das für überflüssig gehalten und er wollte es nicht.“ So wäre laut Goll (Q 2013) wichtig gewesen, insbesondere die Einführung des Ausländerbeauftragten im Koalitionsvertrag garantiert festzuschreiben, weil Erwin Teufel sich gegen dieses Amt ausgesprochen hatte.

Ebenfalls an der Person Teufel habe es gelegen, dass das Amt des Ausländerbeauftragten mit dem Posten des Justizministers als Kabinettsmitglied (Q Knapp 2016, Storr 2008: 229) verknüpft wurde. Ursprünglich sei angedacht gewesen, die Beauftragtenrolle durch einen Ministerialbeamten wahrnehmen zu lassen, so Knapp (Q 2016). „Das Problem war der Herr Teufel, der [...] die Position vertreten hat, dass es keine Beauftragten geben solle, die nicht im Kabinett eingebunden sind. Da ging es [...] nicht nur um das

Thema Ausländer. Das heißt: Alle Beauftragentätigkeiten – auch Behindertenbeauftragter, Aussiedlerbeauftragter und ähnliche Dinge – wurden alle mindestens auf Staatssekretärebene wahrgenommen. Und deswegen hat Herr Teufel nicht erlaubt, dass jemand unterhalb der Minister- oder Staatssekretärebene diese Aufgabe übernommen hätte. Was in Betracht gekommen wäre, wäre einen politischen Staatssekretär einzusetzen.“ Das hätte Teufel zwar akzeptiert, berichtet Knapp (ebd.) weiter, aber darüber sei nicht ernsthaft nachgedacht worden. Den Posten hätte man den Liberalen zwar zugestanden; allerdings habe sich die FDP mehr als ein Jahrzehnt gegen die Figur des politischen Staatssekretärs positioniert. Dadurch sei dieser Weg versperrt gewesen. Schließlich habe man versucht, die Figur des Ausländerbeauftragten so zu etablieren, dass Knapp dennoch nach außen auftreten konnte. Man habe mehrere Wochen überlegt, wie man seine Position bezeichnen solle. „[E]s wurde dann gesagt, dass eine Stabsstelle eingerichtet werde, die von einem Beamten des Justizministeriums geleitet wird. [...] Aber angedacht war das ursprünglich anders. Das ist sozusagen eine Konzession an den Koalitionspartner gewesen.“ (Q Knapp 2016).

Zieht man Teufels (1996: 48) damalige Regierungserklärung zu Beginn der neuen Periode zurate, erhärtet sich der Eindruck, dass er Ausländerpolitik hinsichtlich der horizontalen Verortung schwerpunktmäßig im Bereich der Inneren Sicherheit sah. In jener Regierungserklärung grenzte Teufel (ebd.: 51f) dabei die Spätaussiedler von der Gesamtheit aller anderen Menschen mit Migrationshintergrund ab und diskutierte Spätaussiedler-Themen insbesondere in Verbindung mit der Gruppe der Heimatvertriebenen. Den Spätaussiedlern widmete er eine ausgedehnte Passage in seiner Rede. Die Beobachtung, dass der Ministerpräsident der Aussiedlerpolitik hohe Aufmerksamkeit schenkte, deckt sich mit der Aussage Rechts (Q 2013), dass Teufel eine „große innere Bindung“ zu dieser Gruppe „hatte und noch hat“. Entsprechend blieb das Beauftragtenamt für Spätaussiedler und Heimatvertriebene direkt beim Staatsministerium angesiedelt.

Der Stellvertreter Teufels im Amt des Ministerpräsidenten in der Wahlperiode von 1996 bis 2001 war Dr. Walter Döring. Für ihn zeigt die Datenlage einen hohen Aufmerksamkeitswert im Bereich ‚Migration‘ an. Besonders sticht dabei die Forderung nach Zuwanderung von Fachkräften im wirtschaftspolitischen Kontext heraus (vgl. Döring 2000, F.D.P./DVP 2000, Döring 2002). Ebenso bezog er in den 90er Jahren mehrmals zu asylpolitischen Themen Stellung (Munzinger 2011a). Seine Beiträge in beiden Themenbereichen bezogen sich jedoch auf die Bundespolitik. Entsprechend den Erwartungen findet sich deshalb in seinem Ressort kein größeres Aufgabenbündel der Migrationspolitik. Denkbar wäre hier insbesondere ein Aufgabenbündel zur Anwerbung von Fachkräften aus dem Ausland gewesen. Den integrationspolitischen Aspekt deckte ohnehin sein Parteikollege Goll im Justizministerium ab.

Hinsichtlich des Führungsduos Teufel/Döring lässt sich also sagen, dass beide migrationspolitische Themen aufgriffen. Nicht zuletzt war dies aber vor allem der heiß geführten Diskussion auf Bundesebene in jenem Zeitraum sowohl über asylpolitische (Q Rech 2013) als auch zuwanderungspolitische Themen geschuldet. Während sich Döring hinsichtlich integrationspolitischer Beiträge eher zurückhielt, stand Teufel der Einrichtung eines Ausländerbeauftragten kritisch gegenüber – wenngleich er freilich in seiner Regierungserklärung von 1996 die gemeinsame Entscheidung des Koalitionsvertrags mittrug (Teufel 1996: 52).

Kettenglied IV: Neben Döring nahm für die FDP außerdem Prof. Dr. Ulrich Goll auf der Ministerbank Platz. Der Zielkonflikt zwischen Goll und Teufel hinsichtlich der Einrichtung eines Ausländerbeauftragten wurde jedoch nicht in Sequenz III – also zwischen Ministerpräsident Teufel und Minister Goll –, sondern bereits vorab in Sequenz I entschieden.

Der zweite wichtige Akteur unter den Ministern war der neue Innenressortchef Thomas Schäuble. Im Zuge der Regierungsneubildung von 1996 wechselte dieser vom Justizministerium – welches nun der FDP zugesprochen war – ins Innenministerium. Das Innenressort war während der vorhergehenden Großen Koalition vom vormaligen Partner SPD besetzt worden. Der Munzinger-Archiveintrag (2013a) bringt Schäuble mit einer „restriktiven Haltung beim Zuzug von Ausländern und Spätaussiedlern“ in Verbindung. Er habe eine konsequente „Rückführung von Bürgerkriegsflüchtlings aus Restjugoslawien“ betrieben¹³⁰. Anzeichen für wesentliche Unterschiede zwischen den Ansiedlungszielen des Innenministers und des Ministerpräsidenten gibt es nicht. So konnte von der Beibehaltung der Aufbaustruktur des Innenressorts und speziell der ‚Abteilung 4 – Zuwanderung und Eingliederung‘ ausgegangen werden.

Im Sozialressort vollzog sich im Fallgruppen-Zeitraum ein Führungswechsel. Dr. Erwin Vetter wurde von Dr. Friedhelm Repnik abgelöst. Für beide Personen gibt es nahezu¹³¹ keine Anzeichen für besondere Aufmerksamkeit mit Blick auf das Feld ‚Migration und Integration‘. Repnik ist Sohn heimatvertriebener Eltern. Im Regelfall kann man bei Unionspolitikern dann auf eine gewisse Nähe zur Aussiedlerthematik schließen. Von seinem Bruder, dem Bundespolitiker Hans-Peter Repnik, ist bekannt, dass dieser sich in der Gruppe der Vertriebenen und Flüchtlinge der Unionsfraktion im Bundestag entsprechend engagierte (Repnik 2002, vgl. auch Munzinger 2005b). Im Munzinger-Eintrag (2004a) von Friedhelm Repnik ist diesbezüglich abgesehen von seiner Herkunft weder politisches noch vorpolitisches Engagement ersichtlich. Auch die Verlautbarungen der vorhergehenden Prinzipale in der Delegationskette sehen keine vertikal hoch

¹³⁰ Dies deckt sich mit der Organisationsveränderung in ‚Abteilung 4 – Zuwanderung und Eingliederung‘: Im Jahr 1999 wird dort ein neues Referat R45 geschaffen, in welchem ‚Rückführung‘ als eines der beiden Hauptaufgaben angegeben ist.

¹³¹ Bei Repnik brachte die Medienanalyse lediglich zwei singuläre integrationspolitische Themen hervor: staatliche Sprach- und Sozialleistungen für Ausländer und Aussiedler (Südkurier 2001a und 1999, Wormser Zeitung 2004, Focus 1999) und der Einsatz ausländischer Arbeitskräfte im Pflegeberuf (Südkurier 2001b)

angesiedelte Befassung mit Migrations- und Integrationspolitik im Sozialministerium vor. Passend dazu war dort lediglich ein kleineres Aufgabenbündel in Sachen ‚ausländische Arbeitnehmer‘ angesiedelt. Knapp (Q 2016) bestätigt: „Das Sozialministerium hatte zwar auch eine Zuständigkeit für die Integration insbesondere unter Arbeitsmarktgesichtspunkten. Es hat sich aber in dem Bereich praktisch nicht sehr engagiert.“ Im Unterschied zu Repnik verband der Abgeordnete und Staatssekretär im Staatsministerium, Gustav Wabro, seine Herkunft stark mit politischem Engagement. Als Person mit eigener Vertreibungserfahrung war Wabro unter anderem Landesvorsitzender des Bundes der Vertriebenen. Teufel und Wabro wiesen demnach beide einen messrelevanten Aufmerksamkeitswert gegenüber dem Themenkomplex der Heimatvertriebenen und Spätaussiedler auf. So bestand die Personalunion von ‚Beauftragtem für Vertriebene, Flüchtlinge, Aussiedler und Kriegsgeschädigte‘ und Staatssekretär für die Vertretung Baden-Württembergs beim Bund in Person Wabros fort. Diese war von Teufels Vorgänger im Amt des Ministerpräsidenten, Lothar Späth, geschaffen worden.

In der Gruppe der potentiell relevanten Exekutivpolitiker gab es somit drei Personen, die sich verstärkt bestimmten Teilbereichen der Migrations- und Integrationspolitik widmeten: Goll, Schäuble und Wabro. Potentielle Konflikte in der Delegationsbeziehung über organisatorische Arrangements zwischen Teufel und Goll waren bereits vom Koalitionsaushandlungsgremium ausgeräumt worden. Sowohl zwischen Teufel und Schäuble als auch zwischen Teufel und Wabro konnten keine wesentlichen Zielkonflikte bei der Ansiedlung migrations- und integrationspolitischer Aufgaben festgestellt werden.

Kettenglied V: In der Operationalisierung wurden Akteuren des Typs ‚Spitzenbeamte‘ zwei wesentliche Ziele zugeschrieben: die Vermeidung von Problemaufgabenfeldern sowie ein günstiges Verhältnis zwischen Aufgabenfülle und dafür bereitgestellte Ressourcen. Im Innenbereich stellte das asylrechtliche Aufgabenfeld während der gesamten 90er Jahre eine große Herausforderung für die Fachreferate dar – schon allein aufgrund der steigenden Anzahl an Asylsuchenden (Q Rech 2013). Den Spitzenbeamten könnte man deshalb den Wunsch nach Auslagerung dieses Problemfelds unterstellen. Nur gab es keine Spielräume, den Asylbereich aus dem Innenressort herauszuschneiden. Die Ziele der Spitzenbeamten zur organisatorischen Ausgestaltung der Aufgabenstruktur in diesen beiden Häusern werden deshalb vor diesem Hintergrund als strukturerhaltend abgeschätzt. Es ist davon auszugehen, dass sich aufgrund dessen die Zielvorstellungen der Spitzenbeamten nicht wesentlich von denen der vorgesetzten Exekutivpolitiker unterschieden. Tatsächlich blieben die organisatorischen Arrangements sowohl hinsichtlich der Ressourcen als auch der Aufgabenfülle im Innenministerium und im Staatsministerium unverändert.

Anders als in diesen beiden Häusern gingen mit dem Beschluss des Koalitionsaushandlungsgremiums, einen Ausländerbeauftragten zu bestellen, zwingende Veränderungen einher, die das Justizministerium betrafen. Dort war man über den Aufgabenzuwachs in einem fachfremden Bereich nicht erfreut, weil damit zunächst keine Ressourcenaufstockung einherging. Goll (Q 2013) erinnert sich: „Dann kam ich damals ins Justizministerium. Das war natürlich ein sehr gutes Ministerium, aber Sie können sich vorstellen, dass die im ersten Moment auch nicht begeistert waren, dass da eine neue Aufgabe kam, ohne dass überhaupt von Personal geredet wurde.“ Im Koalitionsaushandlungsgremium hieß es indes, das neue Amt dürfe keinen Neuaufwand bedeuten (ebd.).

Andreas Knapp, der bereits unter Golls Vorgänger Schäuble seinen Dienst im Ministerium antrat, übernahm die Position des Stabsstellenleiters. Knapp habe bereits reichhaltige Erfahrung über mehrere Jahre im parteipolitischen und ehrenamtlichen Bereich mit Blick auf Ausländer- und Integrationsarbeit sammeln können (Q Knapp 2016). Dem Liberalen wurde eine Mitarbeiterin zur Seite gestellt. Auf eine nachdrückliche Forderung nach mehr Personal, einer Veränderung des Aufgabenkreises oder einer Reorganisation der Stabsstelle habe er zunächst verzichtet. Einen geeigneten Zeitpunkt solche Anliegen vorzubringen, sah und sieht Knapp insbesondere am Anfang von Legislaturperioden.

6.1.1.2 Datenkomprimierung und Erklärung mittels Modell

Da Akteurskonstellation und -ziele beschrieben sowie Entscheidungsprozesse nachvollzogen wurden, geht es folglich um die Aufbereitung der Daten für die Gesamtzusammenhangsanalyse des Tests.

Unabhängig von Akteurszielen wurde im theoretischen Teil die Hypothese entwickelt, dass in unveränderten Delegationsbeziehungen eine geringe Wahrscheinlichkeit auf Strukturveränderung bestehe – und umgekehrt. Die Untersuchung dieser Hypothese ergibt ein uneinheitliches Bild. Die Veränderung in der Regierungszusammensetzung rief *einerseits* im Justizressort eine wichtige Änderung hervor. Anhand einer parlamentarischen Anfrage der Sozialdemokraten an den FDP-Justizminister (Landtagsdrucksache 12/536 BW 1996: 1) wird deutlich, dass die Verortung in jenem Hause beim ehemaligen Koalitionspartner der CDU auf Unverständnis stieß. Die Sozialdemokraten kritisierten in der Anfrage die mangelnde Aufgabenaffinität zum Rechtswesen. *Andererseits* blieb der Wechsel von SPD¹³² auf CDU im Innenressort ohne Folgen für die Migrations- und Integrationspolitik in Abteilung IV. Unverändert blieb Erwin Teufel der Hausherr im Staatsministerium und beließ den Aussiedlerbeauftragten Wabro weiterhin bei der Steuerungszentrale.

¹³² Das entsprechende Wahlprogramm der SPD zur Landtagswahl 1992 weist einen – für sozialdemokratische Verhältnisse in diesem Zeitraum ungewöhnlich hohen – Aufmerksamkeitswert von 4,5% auf. Im Programm werden fast ausschließlich migrationspolitische Themen diskutiert. Auch wenn sich die Inhalte ideologisch-inhaltlich stark von der Union unterscheiden, so deutet Vieles auf Zielgleichheit bei der horizontalen Verortung – nämlich im Innenressort – hin. Auch der SPD-Birzele, der bis 1996 Innenminister war, trat in der Folgezeit für die SPD als Wortführer im Bereich der Migrationspolitik auf (vgl. Teufel 1996, Birzele 2002, Birzele 2006).

Für einen starken Zusammenhang bei der Auswertung sorgt die unterschiedliche Salienz der Akteure gegenüber der Migrations- und Integrationspolitik. (1) Für die Christdemokraten und für Ministerpräsident Teufel war der Aussiedlerbeauftragte wichtig. Die FDP ließ sie in dieser Sache gewähren. Als Manifestation des CDU-Willens ist in der Koalitionsvereinbarung festgehalten, dass dieses Amt weitergeführt wird. (2) Auch der zu dieser Zeit sehr schwierige ausländer- und asylrechtliche Bereich fiel mit dem Innenministerium an die hoch aufmerksame Union. (3) Die „Koalitionsarithmetik“ (Q Rech 2013) sicherte der FDP trotz Richtungsunterschieden in dieser Sache den Ausländerbeauftragten. (4) Erwin Teufel, der diesem Amt eher kritisch gegenüberstand, musste in seiner Rolle als Ministerpräsident die Vorgaben seines Prinzipals, des Koalitionsaushandlungsgremiums, umsetzen. (5) Die beiden Sozialminister mit niedrigen Salienzwerten siedelten erwartungsgemäß keine größeren Aufgabenbündel in ihrem Haus an. Auch im Bereich Spitzenbeamten lässt sich schlussfolgern, dass eine stärkere Aufgabenbelastung in dieser Gruppe unbeliebt war. (6) In der Spitzenbeamtenschaft des Justizministeriums war man nicht zufrieden damit, dass mit den neuen Aufgaben kein zusätzliches Personal zur Verfügung gestellt wurde. Vorerst fand man sich mit zwei Stellen ab, die aus dem bestehenden Ressourcenpool abgestellt wurde. (7) Dem Innenministerium blieben kaum Möglichkeiten, das asylpolitische Problemfeld auszulagern. Für die getesteten Delegationsbeziehungen ergibt sich entlang jener sieben Erkenntnisbausteine folgende Tabelle:

Abbildung 6.1.2: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen der Fallgruppe Baden-Württemberg 1996-2001

Fallgruppe Baden-Württemberg 1996-2001									
Nr.	Entscheidungsgegenstand	Stichwort	Beteiligte	Seq.	Del.Bez.	Erk.	Legende		
1	Aussiedler	Affinität der CDU	CDU / FDP / Teufel	1-2	2		Erk.	Erkenntnisbaustein	
2	Migration & Asyl	Innere Sicherheit	CDU / FDP	1	1			konform	
3, 4	Integration	Koalitionsarithmetik	CDU / FDP / Teufel / Goll	1-3	3			falsifiziert	
5	Soziales	nicht-saliente Sozialminister	Minister / Spitzenbeamte	3-4	3			keine Aussage möglich	
6	Justiz	Aufgabenzuwachs	Goll / Spitzenbeamte	4	1		Del. Bez.	Anzahl der Delegationsbez.	
7	Inneres	Problematische Aufgaben	Schäuble / Spitzenbeamte	4	1		Seq.	beteiligte Sequenzen	
				1 - 4	11	11/0/0	<<	Gesamt	
11									

Eigene Darstellung.

6.1.2 Fallgruppe Baden-Württemberg 2001-2006

Die Fallgruppe umfasst den Zeitraum von 2001 bis 2006. Sie war von zahlreichen Personalwechseln auf der Regierungsbank geprägt. Die bürgerliche Koalition führte ihre Arbeit fort – jedoch mit zwei unterschiedlichen Ministerpräsidenten: Günther Oettinger folgte auf Erwin Teufel. Mit Oettinger wurde ein Unionspolitiker Landesvater, der Ansätze eines Modernisierungskurses im Bereich der Integrationspolitik auf den Weg brachte.

In der Linie dominierte das Innenministerium das Politikfeld und trat dadurch organisatorisch in Konkurrenz zu den stabsorganisierten Aufgaben des Justizministeriums. Im Bereich der Aussiedlerpolitik ergaben sich im fünfjährigen Betrachtungszeitraum zwei Änderungen bezüglich des Beauftragten: *Erstens* fand 2001 eine vertikale Abwertung und Umsiedlung des Amts ins Innenministerium statt; *zweitens* wurde der Aussiedlerbeauftragte im Verlauf der Periode formal wieder aufgewertet, indem Posteninhaber Rech vom Staatssekretär zum Minister befördert wurde.

Von insgesamt 11 näher betrachteten Delegationsbeziehungen waren 8 Entscheidungen hypothesenkonform und eine nicht. Zu 2 weiteren konnte aufgrund der Datenlage keine eindeutige Aussage getätigt werden.

6.1.2.1 Deskription der unabhängigen Variablen und Prozessanalyse

Der nachfolgende Abschnitt behandelt die potentiell relevanten Akteure der Fallgruppe, deren Position in der Delegationskette, sowie deren beobachtete oder abgeschätzte Ziele.

Aus den Wahlen von 2001 ging die bürgerliche Koalition als Siegerin hervor. Das Sitzverhältnis zwischen den beiden Regierungsparteien verschob sich im Vergleich zur Vorperiode nur sehr geringfügig: Auf die FDP entfielen 13,7%, während die CDU nunmehr drei Prozentpunkte mehr – also 86,3% – auf sich vereinigen konnte. Bis ins Jahr 2005 blieb Teufel Ministerpräsident. Begleitet von mehrmonatigen Führungsstreitigkeiten wurde er im letzten Abschnitt der Legislaturperiode von Oettinger abgelöst. Auf Ministererebene kam es zu zahlreichen Personalumstrukturierungen im Zeitraum der Fallgruppe. 2002 trat zunächst Justizminister Goll aus privaten Gründen (Munzinger 2011b) zurück. Die weitreichendste Kabinettsumbildung fand im Juli 2004 statt. Der stellvertretende Ministerpräsident Walter Döring (FDP) „war über die ungeklärte Finanzierung einer Umfrage zur Politik seines Ministeriums aus dem Jahre 1999 gestolpert“ (ebd.). Daraufhin trat auch dieser zurück. Ebenso legte die Nachfolgerin Golls im Justizministerium, Corinna Werwigk-Hertnek, ihr Amt nieder. Sie hatte Döring unerlaubt über geplante Ermittlungen bezüglich des Umfrageskandals informiert. Infolge holte man Goll auf die politische Bühne zurück. Man sprach ihm erneut das Amt des Justizministers mit dem Ausländerbeauftragten in Personalunion zu. Dörings Nachfolger im Amt des Wirtschaftsministers und Ministerpräsidentenstellvertreters wurde Georg Pfister.

Teufel nutzte diesen Umbruch bei der FDP indes, um auch die CDU-Ministerriege zu verjüngen. So wurde Innenminister Thomas Schäuble durch seinen erst 2001 zum Innenstaatssekretär ernannten Heribert Rech ersetzt. Dieser hatte schon zu Beginn der Legislaturperiode Gustav Wabro in seiner Eigenschaft als Aussiedlerbeauftragter abgelöst. Tanja Gönner ersetzte Friedhelm Repnik als Sozialminister. Mit der Amtsübernahme Oettingers erfolgte eine weitere Umbildung des Kabinetts. Das Amt des Sozialministers wurde nur kurzzeitig von Andreas Renner besetzt. Renner musste auf Druck des konservativen Teufel-Flügels zurücktreten, nachdem er mit seiner Schirmherrschaft

für den Christopher-Street-Day, einer darauffolgende Auseinandersetzung mit Weihbischof Thomas Renz und einer scharfen Kritik an George W. Bush für Aufsehen im CDU-Lager gesorgt hatte (Munzinger 2006a). Die bis dahin als Kulturstatssekretärin amtierende Dr. Monika Stolz übernahm nach dem Rücktritt Renners das Ressort.

Aufgrund dieser starken Fluktuation im Kettenglied der Minister ist auf den ersten Blick mit großem Potential für Veränderungen innerhalb der Ressorts zu rechnen. Im Bereich der Spitzenbeamten vollzog sich zu Anfang des Fallgruppenzeitraums ebenfalls ein wichtiger Wechsel: Christian Storr übernahm von Knapp die Leitung der Stabsstelle des Ausländerbeauftragten. Storr blieb über zehn weitere Jahre Posteninhaber. Während also die Kettenglieder I und II unverändert blieben, vollzogen sich in den darauffolgenden Gliedern der Kette zahlreiche Wechsel, die überwiegend neue Akteure ins Spiel brachten.

Kettenglied I: Dass sich die Konstellation der Regierungsparteien nur unwesentlich zugunsten der Liberalen geändert hatte, ist ein erster Hinweis darauf, dass Vorfestlegungen für die nachfolgenden Agenten wohl ähnlich formuliert sein könnten als im Jahr 1996.

Vergleicht man die Aufmerksamkeitswerte von CDU und FDP/DVP, so sind diese im Unterschied zur Vorperiode fast exakt auf gleicher Höhe: Der Textanteil im Programm der Union beträgt 4,3%; bei der FDP wurden 4,4% gemessen. Auch der hierarchische Stellenwert des konzentrierten Textteils ist fast gleich hoch: Mit 2,78%¹³³ liegt die CDU zwar um 0,4 Prozentpunkte höher; dafür ist bei der FDP die Streuung geringfügig höher. Beide Programme weisen darüber hinaus eine hohe Aufmerksamkeit gegenüber Aussiedlern und eine starke Konzentration von Textteilen mit migrations- und integrationspolitischen Inhalten auf. Auch ist beiden Programmen gemein, dass bundespolitische Themen im Bereich Zuwanderung diskutiert werden. Auf eine vertikale Höherstufung des Ausländerrechts kann hierauf basierend jedoch nicht geschlossen werden. Zu berücksichtigen ist, dass Anfang des Jahrtausends auf Bundesebene ein neues Zuwanderungsgesetz diskutiert wurde und dass die Bundesregierung 1998 nach 16 Jahren bürgerlicher Regierung von einer rot-grünen Mehrheit gestützt wurde. So lässt sich begründen, warum die bürgerlichen Parteien in Baden-Württemberg verstärkt auf zuwanderungspolitische Bundesthemen eingingen. Auf den ersten Blick waren sich also Union und FDP sehr ähnlich.

Hält diese Einheitlichkeit auch einer genaueren Betrachtung stand? Bei genauerem Hinsehen werden Muster deutlich, die aus dem Wahlkampf 1996 schon bekannt sind: Während die Liberalen im Zusammenhang mit Migrationspolitik die Asylpolitik weitgehend verschweigen, besetzt die Union den Bereich im innenpolitischen Kontext. Und auch bezüglich der Gruppe der Aussiedler gibt es vertraute Unterschiede: Die Liberalen wollen den Zuzug quotieren, während die Union Aussiedler in Verbindung mit den Vertriebenen im kulturellen Kontext behandelt. Die FDP betont im Programm ihren

¹³³ Der korrespondierende Wert auf der abhängigen Variablen – der vertikale Stellenwert der höchsten Beobachtung – liegt übrigens exakt identisch bei 2,78%.

organisationspolitischen Erfolg in den Koalitionsverhandlungen der Vorperiode: „Wir haben durchgesetzt, dass auch Baden-Württemberg das Amt eines Ausländerbeauftragten der Landesregierung eingerichtet hat, das vom Justizminister in Personalunion wahrgenommen wird.“

Abbildung 6.1.3: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung in den Programmtexten von CDU, FDP/DVP und des Koalitionsaushandlungsgremiums (Koa) in Baden-Württemberg 2001

Baden-Württemberg									2001								CDU/FDP-DVP	
Akteur	Reg.anteil in %	GTA in %	Anzahl der Textteile						konzentr. Teil		Politikfelder mit den größten Streuwerten						Präambel/ Nachwort	Aussiedler
			konz	4	3	2	1	Gesamt	HPF	hier. Stw.	B1		B2		B3			
CDU	86,3	4,3	1	1	0	2	1	4	Innen	2,78	1	Recht	1	Innen	1	Kultur	0	2
FDP/DVP	13,7	4,4	1	1	0	1	4	6	Integration	2,38	2	Generationen	1	Bildung	1	Sport	0	2
Koa		4,5	1	1	0	0	1	2	Innen	7,14	1	Wirtschaft	1	Übergreifend			0	2
Abkürzungen																		
GTA	Gesamttextanteil								Reg.anteil		Sitzanteil der Partei an den Gesamtsitzen der Regierungsfractionen							
hierStw.	hierarchischer Stellenwert der höchsten Beobachtung in %								HPF		Hauptpolitikfeld							

Eigene Darstellung.

Trotz erhöhter und ähnlicher Aufmerksamkeitswerte beider Parteien bleiben also die Ziele im Hinblick auf die Teilbereiche ‚Asyl‘ und ‚Aussiedler‘ einerseits sowie ‚Integration‘ andererseits bei genauerem Hinsehen zwischen den Koalitionspartnern unterschiedlich. Diese Unterschiede decken sich überwiegend mit denen aus der Vorperiode. Allerdings fällt auf, dass sich die Union dem Aufmerksamkeitswert der Liberalen in Sachen ‚Integration‘ messbar annäherte. Knapp (Q 2016) sieht diese Entwicklung in der Kampagne von Roland Koch im hessischen Landtagswahlkampf des Jahres 1999 begründet. Dort habe man Integration als Voraussetzung zur Erlangung der deutschen Staatsbürgerschaft betont und damit nicht nur die migrationspolitische, sondern auch die integrationspolitische Komponente des Politikfelds auf die Agenda gesetzt.

Kettenglied II: Entsprechend der migrations- und integrationspolitischen Textanteile von CDU und FDP liegt der Anteil im Koalitionsvertrag ununterscheidbar bei 4,5%. Auffällig ist der hohe Konzentrationswert des Politikfelds von 7,14%. Hier werden Zuwanderungs-, Asyl-, Integrations- und Spätaussiedlerfragen zusammengefasst behandelt. Insbesondere die bisher vom integrationspolitischen Kontext losgelöste Spätaussiedler- und Vertriebenenpolitik überrascht an dieser Fundstelle. Dies kann als Vorbote einer anstehenden horizontalen Umsiedlung des Aussiedlerbeauftragten gesehen werden. Mit Schäubles Regierungserklärung (2002a) im Jahr darauf erhärtet sich der Eindruck, dass die Regierung gedachte, beide Zielgruppen enger zusammenzunehmen. So kommentierte Abgeordnete Bauer (2002a: 1232) jene Erklärung in ihrem Redebeitrag wie folgt: „Ich freue mich zum Beispiel darüber, dass Sie über Ausländer und Aussiedler in Baden-Württemberg nicht mehr in fein säuberlich voneinander getrennten unterschiedlichen Kategorien sprechen, sondern unabhängig von einem vorliegenden Pass den Handlungsbedarf dort definieren, wo Integrationsprobleme auftreten.“ Entschieden wurde jene Maßnahme letztlich aber nicht in Sequenz II, sondern in Sequenz III vom Ministerpräsidenten als Prinzipal. Jedoch passt diese Entscheidung ins Gesamtbild, wo-

nach fast sämtliche Aufgaben der Migrationspolitik, aber auch große Teile der Integrationspolitik im Innenministerium zusammengezogen wurden: „Mit der Koordinierung aller Integrationsmaßnahmen des Landes wird das Innenministerium beauftragt, das den Ausländerbeauftragten beteiligt.“

Diese Konzentrationsankündigung in der Koalitionsvereinbarung spiegelt sich auf der abhängigen Variable eindeutig wider (vgl. dazu Q Rech 2013¹³⁴): Die einzigen beiden größeren linienorganisierten Aufgabenbündel befanden sich fortan im Innenministerium. Schon in Sequenz I sind also dafür die Weichen gestellt worden, dass nur das Innen- und das Justizministerium größere Aufgabenbündel erhielten. So war es während der Amtsperiode auch Innenressortchef Schäuble, der 2002 eine Regierungserklärung (2002a) zur Integrationspolitik abgab und dort auch auf bildungspolitische¹³⁵ oder sozialpolitische Maßnahmen einging. Knapp (Q 2016) kommentiert: „Dann hat die Abteilung 4 im Innenministerium den expliziten Auftrag ihres Ministers gehabt, vor dem Hintergrund der neuen CDU-Politik ‚Wir kümmern uns jetzt auch um Integration‘ auch Integration zu machen. Dann gab es manchmal ‚positive‘ Konflikte, dass das Innenministerium dann auch Integration organisieren wollte und Berichte über Integration schreiben wollte. Da wurde auch versucht, den Ausländerbeauftragten ein bisschen auf die Seite zu drängen.“

Diese starke Konzentration bei gleichzeitig hohem Streuwert von zahllosen Einzelaufgaben über die Ressorts hinweg wäre „so gewünscht“ gewesen (Storr 2008: 228).

Kettenglied III: Trotz dieser Vorfestlegungen lohnt sich ein Blick auf die nachfolgenden Kettenglieder und insbesondere auf den Ministerpräsidenten. Mit dem Generationenwechsel von Teufel auf Oettinger fand nämlich auch ein Paradigmenwechsel im Bereich ‚Migration und Integration‘ statt.

Unterschiedliche Standpunkte zwischen den beiden lassen sich zunächst bezüglich der beiden Regierungserklärungen nur bedingt herausarbeiten. Insbesondere müssen beide Texte im Zusammenhang mit zwei hochrelevanten Diskurssträngen gesehen werden. Während Teufels Rede (2001a) im Juni 2001 noch unter dem Eindruck der Diskussion um das Zuwanderungsgesetz auf Bundesebene stand, war Oettingers Regierungserklärung (2005) von den Ereignissen des 11. Septembers 2001 geprägt. So widmete Letzterer dem islamischen Terrorismus eine eigene Textpassage. Auch zu Teufels Rede zur Inneren Sicherheit (2001b) äußerte sich Oettinger (2001) ausführlich. Beide behandelten die beiden Themen im innenpolitischen Kontext. Nichtsdestotrotz finden sich in

¹³⁴ Im Wortlaut a.a.O.: „Und dann ist das Innenministerium mit der Koordinierung aller Integrationsmaßnahmen des Landes beauftragt worden – so ist das in der Koalitionsvereinbarung festgelegt worden damals. Das hat dann auch in der Abgrenzung der Geschäftsbereiche der Ministerien seinen konkreten Niederschlag gefunden.“

¹³⁵ Dem Kultusministerium wurde jeweils schon in den Sequenzen I und II nur Einzelaufgaben und Projekte mit begrenzter Reichweite im Bereich der Bildungspolitik zugewiesen. Größere Aufgabenbündel entstanden deshalb nicht. Daten zur Erklärung dieser Tatsache existieren nur in begrenztem Umfang. So weist Goll (Q 2013) darauf hin, dass Integrationspolitik dann besser lief, wenn die Kultusministerin samt Kultusbürokratie Maßnahmen nicht blockierte.

Oettingers Beitrag zumindest schwache Anzeichen relativer Unterschiede zum Vorgänger. Oettinger führte das Integrationskonzept des ‚Förderns und Forderns‘ im Redebeitrag (2005: 6416) näher aus. Teufel hingegen widmete der Integration in seiner Regierungserklärung (2001: 53f) nur wenige Sätze. Was den Gesamtbereich ‚Migration und Integration‘ anbelangte, standen für ihn vielmehr asyl- und zugewanderungsbezogene Themen im Vordergrund.

Am Beispiel der Einführung einer Härtefallkommission im Innenministerium und eines Integrationsausschusses beim Landtag zeigt jedoch Goll auf, dass Organisationsentscheidungen stark von der Person des Ministerpräsidenten abhingen. Die sogenannte Härtefallkommission – ein Gremium zur Prüfung von Fällen ausreisepflichtiger Ausländer – habe man „erst hingekriegt als Erwin Teufel ging und Günther Oettinger kam.“ (Q Goll 2013). Erschwert sei die Einführung jener Kommission dadurch worden, dass die Liberalen diesen Punkt nicht in der Koalitionsvereinbarung unterbringen konnten. So lag es am darauffolgenden Kettenglied: dem Ministerpräsidenten. Goll führt dazu aus (ebd.): „Das war eine Frage der Person. Diese Geschichte hat sogar kuriose Züge: Das stand in keiner Koalitionsvereinbarung – da hat sich auch nichts bewegt. Dann gab es den Entwurf für ein neues Ausländergesetz vom ‚Schwarzen Peter‘ von der Saar – dem Herrn Müller. Dieser Gesetzentwurf hat eine Härtefallkommission enthalten. Da bin ich bereits schmunzelnd dagesessen und habe mir gedacht: ‚Wenn die CDU das jetzt beschließt am Bundesparteitag, dann habe ich gute Karten mit meiner Härtefallkommission‘. Dann hat der Erwin Teufel sich selbst die Mühe gemacht dafür zu sorgen, dass das aus dem Gesetz wieder rausflog. Am Schluss, als er zurücktrat hat er zu mir und zu Heribert Rech gesagt: ‚Ihr könnt machen, was ihr wollt‘.“ Schließlich wurde mit Oettinger jene Kommission dann auch eingerichtet. Die Terroranschläge auf die Zwillingsstürme in den Vereinigten Staaten im Hinterkopf, wirkte Oettinger in seiner Regierungserklärung (2005) jedoch gleich beschwichtigend auf kritische Stimmen ein: „Gleichzeitig wird die Landesregierung ihre bisherige Linie beibehalten und alle ausreisepflichtigen Ausländer, also auch abgelehnte Asylbewerber, konsequent und zügig abschieben. Dies gilt vor allem dann, wenn Sicherheitsinteressen unserer Bürger berührt sind. An dieser Politik wird auch die neue Härtefallkommission nichts ändern.“

So berichtet Rech (Q 2013) zwar von leichten Veränderungen im Übergang von Teufel auf Oettinger; diese seien jedoch nur in Nuancen spürbar gewesen: „Also grundsätzlich andere Positionen hätte ich nicht feststellen können. Die Frage der Intensität, wie man sich dem Thema widmet, persönlich als Ministerpräsident: Da hat es graduelle Unterschiede gegeben. Das mag sein.“

Ein differenzierteres Bild erhält man, wenn man die Bereiche ‚Migration‘ und ‚Integration‘ gesondert behandelt und jeweils die Ziele beider Personen in diesen Teilbereichen miteinander vergleicht. Hier wird deutlich, dass beide in asyl- und ausländerrechtlichen Fragen ähnlicher Meinung waren. Deshalb verwundert es nicht, dass Rech keine Auswirkungen auf seinen Geschäftsbereich sah (ebd.).

Betrachtet man jedoch die integrationspolitischen Ziele, tritt ein deutlicher Unterschied zutage. Dies äußerte sich – so Goll (Q 2013) – darin, dass Oettinger einen Kabinettsunterausschuss ‚Integration‘ vorschlug und ins Leben rief. Sein späterer FDP-Stellvertreter im Ministerpräsidentenamt liefert hierzu eine Erklärung: „Oettinger hatte einen völlig anderen Ansatz: Er wollte die CDU moderner präsentieren; und zwar gerade bei den Themen, die bisher auch ein bisschen unsere Abgrenzungsthemen waren. Zum Teil von der Integrations- bis zur Drogenpolitik und so weiter wollte der so ein bisschen die alten Fronten auflockern. Wobei bei ihm wieder eine Rolle gespielt hat: Sein Vater war ja viele Jahre für die FDP im Stadtrat Dietzingen. [...] und der Oettinger war für uns insofern fast der gefährlichere Gegner, weil er mit unseren Themen gespielt hat.“ Zusätzlichem Ausdruck seiner hohen Aufmerksamkeit gegenüber dem Integrationsthema verlieh Oettinger dadurch, indem er gegen Ende der Wahlperiode – wie dies auch schon in der Vorperiode der Fall war (Schäuble 2002a) – eine Regierungserklärung eigens zum Thema ‚Integration‘ abgab (Oettinger 2006a).

Dörings Nachfolger im Amt des stellvertretenden Ministerpräsidenten, Ernst Pfister (FDP), weist im Lebenslauf (Munzinger 2011c) keine herausstechende Affinität zum Themenfeld der Migrations- und Integrationspolitik auf. Er äußerte sich zudem nicht auffällig oft zum Themenfeld. Beispielsweise lieferte er zwar einen Redebeitrag zu Schäubles Integrationsregierungserklärung (Pfister 2002); hier betonte er jedoch eher den Aspekt der finanziellen Lastenverteilung von Integrationsmaßnahmen als sich tiefergehend mit dem Politikfeld zu beschäftigen. Auch in Teufels Regierungserklärung (2001b) zur Inneren Sicherheit infolge der Terroranschläge vom 11. September im Jahr zuvor wies er (Pfister 2001: 373) lediglich darauf hin, dass die Zuwanderungsdebatte nicht mit der Einreise von Terrorverdächtigen vermischt werden dürfe. Weitere Anmerkungen zum Themenfeld ‚Migration und Integration‘ finden sich in diesem Beitrag nicht.

Dörings und Pfisters Aufmerksamkeitswerte für landespolitische Fragen des Politikfelds sind also verhältnismäßig gering. Die Ziele Teufels und Oettingers unterschieden sich vornehmlich im integrationspolitischen Bereich. Hierbei war Oettinger den FDP-Vertretern graduell näher als Teufel. Auch im migrationspolitischen Bereich trat eine Änderung aufgrund des Wechsels an der Landesspitze ein: Da die Härtefallkommission von den Liberalen ohnehin nicht im Koalitionsvertrag verankert werden konnte, musste Justizminister Goll auf einen Prinzipal warten, der seinen Zielen entgegenkam. Dies geschah mit dem Rücktritt Teufels und der Vereidigung Oettingers.

Kettenglied IV: Das Prinzipal-Agenten-Verhältnis zwischen beiden Ministerpräsidenten und CDU-Innenminister Heribert Rech kann als konfliktarm bezeichnet werden. Ähnlich wie bei seinem Amtsvorgänger Schäuble, hätten ihm sowohl Teufel als auch Oettinger freie Hand gelassen, so Rech (Q 2013).

Ähnlich wenige Zielkonflikte gab es in der Frage der organisatorischen Neuverortung des Vertriebenen- und Aussiedlerbeauftragten. Dies stand zur Entscheidung, weil der bisherige Amtsinhaber Gustav Wabro aus dem baden-württembergischen Parlament

ausgeschieden war. Bereits im Koalitionsvertrag hatte sich eine Anbindung des Postens an das Innenministerium angedeutet. Letztlich blieb es jedoch dem Ministerpräsidenten vorbehalten, über die Ansiedlung des Postens zu bestimmen. Wie sein Amtsvorgänger Lothar Spät (CDU) hatte Teufel diesen Aufgabenbereich bisher an das Staatsministerium angebunden. Aus seiner Regierungserklärung zu Beginn der Amtsperiode (Teufel 2001a) wird ersichtlich, dass er den Bereich ‚Heimatvertriebene und Spätaussiedler‘ von anderen Themen der Migrations- und Integrationspolitik getrennt sah. Rechtliche und innenpolitische Fragen der Aussiedlerpolitik waren schon vorher linienorganisiert im Innenressort untergebracht. Der Beauftragte kümmerte sich hingegen schwerpunktmäßig um die kulturelle und soziale Dimension der Aussiedlerpolitik.

Dadurch, dass Teufel nun auch das Beauftragtenamt ins Innenministerium holte, löste er zwei offene Fragen. *Erstens* wurden so aussiedlerbezogene Aufgaben im Innenministerium konzentriert. Dies entsprach dem Fahrplan der Koalitionsvereinbarung. *Zweitens* – und das war der Hauptgrund – fand sich mit dem neuen Innenstaatssekretär Rech eine Person mit „hoher innerer Affinität“ (Q Rech 2013) zum Thema. Einen hohen Stellenwert in seinem Lebenslauf (vgl. Munzinger 2011d und Landtag BW 2012: 122) nehme die Heimatvertriebenen- und Aussiedlerpolitik deshalb ein, weil seine Eltern heimatvertriebene Donauschwaben waren (Q Rech 2013). Dies spiegelte sich auch in Rechs ehrenamtlichem Engagement wider. Auch Teufel hatte und habe immer noch „eine große innere Bindung zu den Heimatvertriebenen“ (ebd.). Teufel als Prinzipal und Rech als Agent vereinte also sowohl die hohe Aufmerksamkeit als auch dieselbe Zielrichtung gegenüber der Aussiedlerpolitik. Zwar war der Posten nun wieder von einem Staatssekretär besetzt worden; der Wechsel von der Steuerungszentrale Staatsministerium zum Innenministerium blieb jedoch laut Rech hinsichtlich der vertikalen Verortung zunächst nicht folgenlos: Als „ich Landesbeauftragter wurde, war ich ja Staatssekretär; und zwar nicht oben auf der Villa Reitzenstein [Anm.: Dort ist das Staatsministerium als Stab des Ministerpräsidenten untergebracht.], sondern unten im Talkessel im Innenministerium. Das hat zunächst mal ein leichtes Fragezeichen ausgelöst bei diesen Volksgruppen, weil sie nun gedacht haben: ‚Unser Landesbeauftragter ist jetzt nicht mehr direkt beim Chef oben in der Staatskanzlei.‘.“

Zwei Jahre später rückte Rech zum Ressortchef auf. In Anbetracht seiner neuen Funktion stellte sich erneut die Frage, wie mit der Ansiedlung des Beauftragten weiter verfahren werden sollte. Die Entscheidung fiel zugunsten der Weiterführung des Amtes durch Rech aus. Dies erscheint im Lichte der Zielgleichheit von Ministerpräsident und frischgebackenem Minister plausibel: „Als ich dann zum Innenminister ernannt wurde, in Nachfolge von Thomas Schäuble im Jahr 2004“, so Rech (ebd.), „habe ich – es war eigentlich unüblich, dass diese Aufgabe an ein Ministeramt geknüpft war – darum gebeten, dass Erwin Teufel dies so entscheiden möge. Denn: Ich wollte diese Aufgabe, die ich damals schon 4 Jahre ausgeübt habe, einfach gerne weiterführen. Das war ungewöhnlich [...]. Das hat beide Seiten natürlich gefreut. Die Heimatvertriebenen haben sich dadurch natürlich aufgewertet gefühlt.“ Teufel war über diesen Wunsch erstaunt und erfreut: „Ich zitiere jetzt den ehemaligen Ministerpräsidenten Erwin Teufel – hat er

auch oft über mich erzählt: Als ich Innenminister wurde, habe ich die Bedingung gestellt, dass ich das angetragene Amt des Innenministers nur annehmen möchte, wenn ich weiterhin Landesbeauftragter bleiben kann.“ (ebd.). Die Heimatvertriebenen und Spätaussiedler hätten diesen Wechsel auch deshalb als so intensiv wahrgenommen, „weil halt jetzt der Landesbeauftragte plötzlich ein Minister war und nicht mehr nur in Anführungszeichen – wie in den Jahrzehnten zuvor – ein Staatssekretär. Das ist kein objektives Kriterium. Die haben das halt subjektiv so wahrgenommen ...“ (ebd.). Und weiter: Aufgrund dieser Verortung an hierarchisch höherer Stelle habe man „daraus geschlossen, dass die Landesregierung diesem Thema ein besonderes Gewicht zumisst.“

Im Fallgruppenzeitraum amtierten insgesamt vier Arbeits- und Sozialminister. Bei Tanja Gönner, die Repnik 2004 ablöste, finden sich keine Hinweise auf eine auffällig hohe Aufmerksamkeit gegenüber Migrations- und Integrationspolitik (vgl. Munzinger 2011e, Landtag BW 2012: 59). Ihr Schwerpunkt im Sozialbereich lag eher auf der Kinder- und Familienpolitik (ebd.). Der durch die Kabinettsumbildung bei Antritt Oettingers 2005 ins Amt gekommene Renner wies einen ähnlichen Schwerpunkt auf (vgl. Munzinger 2006a), wenngleich seine Positionen meist als liberaler im Vergleich zu denen Gönners einzustufen waren. Zwei Monate vor der Wahl wurde Renner durch Stolz abgelöst. Eine wesentliche Umstrukturierung des Hauses in den letzten beiden Monaten der Amtsperiode war in diesem Zeitraum nicht möglich. Da sie jedoch in den darauffolgenden beiden Legislaturperioden weiter im Amt blieb, passt die Abschätzung ihrer Ziele besser zur Auswertung der kommenden Fallgruppe.

Kettenglied V: Für die letztbetrachtete Prinzipal-Agenten-Sequenz sind die Spitzenbeamten im Innen- und im Justizministerium relevant. In beiden Häusern kam es nicht zu messbar entgegengesetzten Zielen. Im Gegenteil: Schäuble (2002a: 1228) lobte in seiner Regierungserklärung zur Integrationspolitik ausdrücklich das Engagement seiner Spitzenbeamten der zuständigen Abteilung. Für eine Regierungserklärung sehr ungewöhnlich nennt er dabei sogar die Verantwortlichen persönlich beim Namen: „Ich darf an dieser Stelle für diese Arbeit, aber auch darüber hinaus für ihre hervorragende Arbeit und ihre außergewöhnlichen Leistungen meiner Abteilung im Innenministerium ganz herzlich danken - mit dem Abteilungsleiter Hellstern an der Spitze sowie den Referatsleitern Enkler, Scheel und Uricher. Herzlichen Dank für ihr großes Engagement!“. Auch Amtsnachfolger Rech (Q 2013) attestiert den Spitzenbeamten dieser Abteilung ausdrücklich eine „stringente Arbeitsweise und inhaltliche Linientreue“.

Auch der neue Mann im Justizministerium, Christian Storr, erwarb sich im Laufe der Zeit den Ruf eines verlässlichen und motivierten Stabsstellenleiter. Aus informierten Regierungskreisen heißt es gar: „Herr Storr war de facto Integrationsbeauftragter. Formal war das der Herr Goll. Der Herr Storr war der Leiter der Stabsstelle Integration.“ (Q Anonym1 2014, vgl. ähnlich Pavković 2008: 218). Der Unmut über die dünne personelle Besetzung drang immer deutlicher an Goll heran. Mittlerweile beschäftigte man

sich verstärkt (Q Knapp 2016) auch mit Einzelanliegen von Ausländern, was eine zusätzliche Ressourcenverknappung bedeutete. Goll habe sodann reagiert, um Aufgabenlast und Ressourcen in Einklang zu bringen. So trug Goll den deutlichen Wunsch seiner Stabsstelle gegenüber den vorangegangenen Prinzipalen vor. Im Ergebnis erhielt das Justizressort drei Personalstellen (Q Goll 2013).

Die vorübergehende Amtsübernahme Werwig-Hertnecks änderte am Prinzipal-Agenten-Verhältnis kaum etwas. 2004 war Goll wieder der Vorgesetzte Storrs. Fortan gab es in der vierten Sequenz bis ins Jahr 2011 innerhalb des Justizressorts keine Änderung der Akteurskonstellation.

6.1.2.2 Datenkomprimierung und Erklärung mittels Modell

Nach der prozessanalytischen Betrachtung der Delegationsbeziehungen folgt nun die Aufbereitung der Daten für die Zusammenhangsanalyse des Tests.

Vor der Datenaufbereitung wird die Gewohnheitshypothese, wonach in unveränderten Delegationsbeziehungen eine geringe Wahrscheinlichkeit auf Strukturveränderung – und umgekehrt – bestehe, geprüft. Im Fallgruppenzeitraum kam es zu zahlreichen Veränderungen bei den Akteuren. Nur wenige der relevanten Delegationsbeziehungen blieben unverändert. Derart weitreichende Veränderungen bergen in der Regel großes Potential für Veränderungen in sich. Wie sich jedoch zeigt, bedeutet das nicht, dass dieses Potential auch genutzt wird. So hätten insbesondere die vier verschiedenen Sozialminister, die zweijährig amtierende Justizministerin oder der neue Stabsstellenleiter die Gestalt der Delegationsbeziehungen neu ausrichten können.

Lediglich Oettingers Modernisierungskurs und der in Ansätzen vollzogene Richtungschwenk in der Union im Bereich der Integration machten sich bemerkbar. Teufels Entscheidung, den Aussiedlerbeauftragten ins Innenministerium zu verlegen, zog sowohl Konsequenzen für die vertikale als auch für die horizontale Ansiedlung nach sich. Die Hauptmotivation Teufels war jedoch eine andere. Es ging ihm vornehmlich darum, einen geeigneten Agenten zum Nachfolger zu bestimmen. Die Entscheidung muss man also eher als eine der Kontinuität als des Wandels deuten. Diese Kontinuität – auch im Hinblick auf die Sozialminister – führt dazu, dass die Gewohnheitshypothese mit Blick auf die Ebene der Minister verworfen werden muss. Nicht zuletzt mag dies an den Vorfestlegungen der Prinzipale in den ersten beiden Sequenzen liegen. Umgekehrt schlägt die Gewohnheitshypothese hier nämlich an: Während der zweiten Amtszeit der schwarz-gelben Regierung bleiben die wesentlichen Stellschrauben der Organisationspolitik unangetastet.

Zum Zeitraum der Fallgruppe von 2001 bis 2006 lässt sich also Folgendes zusammenfassen: Die zahlreichen Wechsel auf der Regierungsbank brachten nicht immer auch veränderte Zielbeziehungen zwischen Prinzipal und Agent hervor. (1) Im Fall des Aussiedlerbeauftragten ernannte Teufel mit Rech einen geeigneten Agenten, dessen Ziele richtungsgleich waren. (2) Im Zeitraum der Fallgruppe manifestierte sich zudem die konzentrierte Ansiedlung von Migrations- und Integrationspolitik in der Linienorganisation des Innenressorts. (3) Die Wahlprogramme beider Parteien zeugen von hohen

Aufmerksamkeitswerten. Oettingers Versuch, die Christdemokraten zu modernisieren, äußerte sich darin, dass er den Liberalen das Thema Integration in Ansätzen streitig machte. Nicht zuletzt die Integrationsdoppelkompetenz von Innen- und Justizministerium macht deutlich, dass die CDU auch in ihrer Einflussosphäre integrationspolitische Aufgaben anhäufen wollte. Es sei im Bereich der Integrationspolitik trotz dieser Neuorientierung der Union und der damit einhergehenden Zuständigkeitsteilung zwischen den Ressorts beider Lager nicht zu größeren Konflikten gekommen, so Goll (Q 2013). Neben diesen beiden Koordinationszentren waren weitere Aufgaben der Integrationspolitik sehr breit auf andere Ressorts verstreut. (4) Die Ansiedlung größerer Aufgabenbündel – beispielsweise im Sozialministerium – blieb mangels erhöhter Aufmerksamkeit der verantwortlichen Personen aus. (5) In der vierten Sequenz sind keine herausstechenden Zielkonflikte zwischen Innenminister und Spitzenbeamten auszumachen. (6) Im Justizministerium wuchs der Unmut über die schwache Personalausstattung in der Stabsstelle. Dies fand Gehör bei Ressortleiter Goll, der weitere Personalstellen durchsetzen konnte. (7) Für das Kultusministerium sind Daten nur spärlich vorhanden. Auf Erklärungsversuche im Bildungsbereich wird deshalb ab Sequenz II verzichtet. (8) Die Ziele der Ministerpräsidentenstellvertreter Döring und Pfister griffen kaum, weil beide sich vornehmlich auf bundespolitische Aufgaben bezogen. So erfüllten sich die Erwartungen in nahezu allen näher untersuchten Delegationsbeziehungen dieser Fallgruppe. Einzig Erkenntnisbaustein 6 ist nicht hypothesenkonform, weil der Impuls für eine Vergrößerung der Stabsstelle vom Ende der Delegationskette – also über den umgekehrten Weg von den Agenten – an die Prinzipale herangebracht wurde.

Abbildung 6.1.4: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen der Fallgruppe Baden-Württemberg 2001-2006

Fallgruppe Baden-Württemberg 2001-2006						
Nr.	Entscheidungsgegenstand	Stichwort	Beteiligte	Seq.	Del.Bez.	Erk.
1	Aussiedler	Ruhestand Wabro	Koa/Teufel/Rech	2-3	2	
2	Migration & Asyl	Innere Sicherheit	CDU+FDP/Koa	1	1	
3	Integration	Aufmerksamkeit CDU	CDU+FDP/Koa/Oettinger	1	2	
4	Soziales	nicht-saliente Sozialminister	Minister	2	1	
5	Integration	linientreue Spitzenbeamte	Schäuble+Rech/ Spitzenbeamte	4	1	
6	Integration	Personalbedarf	Goll/Spitzenbeamte	4	1	
7	Kultus	Engagement der Ministerin	Goll/Schavan/Spitzenbeamte	2-4	2	
8	stv. MP	nicht-saliente stv. MP	Koa/Pfister+Döring/Goll	2-3	2	
				1-4	11	8/1/2
<< Gesamt						11

Eigene Darstellung.

6.1.3 Fallgruppe Baden-Württemberg 2006-2011

Die Fallgruppe umfasst den Zeitraum von 2006 bis 2011. In diesem Zeitraum regierte weiterhin eine bürgerliche Koalition. Oettinger beließ die relevanten Akteure in ihren Ministerämtern: Rech blieb Innenminister und Justizminister Goll stieg zudem zum stellvertretenden Ministerpräsidenten auf. Die von Oettinger auf Landesebene und Koch auf Bundesebene angestoßene Zieladjustierung im Bereich ‚Integration‘ wurde

im Programm des Jahres 2006 fortgeführt. Einen entsprechenden Niederschlag in der organisatorischen Verortung fand dies jedoch kaum. Hingegen konnte die FDP ihre Ziele zunächst im Koalitionsaushandlungsgremium durchsetzen und schließlich auch organisatorisch in die Tat umsetzen. Rech waltete weiterhin über die linienorganisierte Migrations- und Integrationspolitik. Wesentlichen Änderungsbedarf sah er hinsichtlich der Aufbauorganisation nicht. Unverändert blieb auch die Struktur des Sozialministeriums. Von insgesamt 11 näher betrachteten Delegationsbeziehungen entsprechen zwei ausdrücklich nicht den Erwartungen. Alle anderen eignen sich hingegen zur Erklärung von Reorganisations- und Nicht-Reorganisationsmaßnahmen.

6.1.3.1 Deskription der unabhängigen Variablen und Prozessanalyse

In diesem Textabschnitt werden die potentiell relevanten Akteure der Fallgruppe benannt, deren Position in der Delegationskette angegeben sowie deren Ziele erläutert oder abgeschätzt.

Die Wahlen im Jahr 2006 brachten erneut eine bürgerliche Koalition aus Union und Liberalen hervor. Mit einem relativen Verhältnis zur Union mit 17,86% der Regierungsfraktionssitze im Parlament konnte die FDP-DVP an Boden gewinnen. Ministerpräsident blieb zunächst Oettinger. Er hatte im Vorjahr den langjährigen Amtsinhaber Teufel abgelöst. 2010 wechselte Oettinger als EU-Kommissar für Energie nach Brüssel. Zu seinem Nachfolger wurde der bisherige Unions-Fraktionsvorsitzende im Landtag, Stefan Mappus, ernannt. Im Gegensatz zur Vorperiode kam es – trotz Wechsel von Oettinger auf Mappus – zu keinen personellen Änderungen im Kreis anderer relevanter Akteure. Lediglich zu Beginn der Regierungsperiode löste Justizminister Goll unabhängig davon seinen FDP-Kollegen Pfister als stellvertretenden Ministerpräsidenten ab. Pfister blieb jedoch Ressortchef im Wirtschaftsministerium.

Kettenglied I: Im Parteiprogramm der CDU spiegelt sich der von Oettinger auf Landesebene und von Koch auf Bundesebene eingeschlagene Kurs einer höheren Aufmerksamkeit gegenüber dem Thema ‚Integration‘ deutlich wider. Der Gesamttextanteil beläuft sich auf 4,4% und ist ähnlich hoch im Vergleich zur Vorperiode. Goll (Q 2013) bemerkt hierzu: „Die CDU hatte ja Angst, zu rückständig zu erscheinen und drum haben sie dann dieses Thema verstärkt aufgegriffen.“ Und weiter: „Sie wollten uns bei dem Thema auf den Leib rücken. Aber erstens ist man ordentlich miteinander umgegangen und zweitens waren sie ja nicht beliebig handlungsfähig, weil sie dann ihre eigene Anhängerschaft nicht hinter sich gehabt hätten.“ Deshalb gibt es vermutlich zwei größere, geographisch voneinander getrennte Textteile im Programm. Der eine hat inhaltlich eine eher integrative Stoßrichtung mit Themen wie ‚Bildung‘ und ‚Sprache‘; der andere legt den Schwerpunkt auf migrationspolitische Aspekte und eine restriktive Haltung gegenüber straffälligen Menschen mit Migrationshintergrund. Der restriktivere Textabschnitt ist wie gewohnt im Bereich der Innenpolitik angesiedelt. Neu ist die Verortung des ersten und größten Textabschnitts – mit einem hierarchischen Stellenwert

von 1,59% – im Kontext von Themen der Lebensqualität wie ‚Gesundheit‘, ‚Wohnungsbau‘ oder ‚Umwelt‘.

Ebenso wie die Verortung des ersten konzentrierten Abschnitts im Kontext der Lebensqualität überrascht indes eine ungewöhnlich starke Präsenz der Aussiedlerpolitik im Bereich der Rechtsdurchsetzung. Eine nähere Befassung mit Aussiedlern im kulturellen und gesellschaftlichen Zusammenhang entfällt. Asylpolitik ist nach der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes im Programm des Jahres 2006 nicht mehr relevant. Die Terroranschläge von 2001 spiegeln sich in Form eines mittelgroßen Textabschnitts zum Islamischen Extremismus in Deutschland¹³⁶ wider. Zwar verwendet man im Programm oft Wörter mit der Stammform ‚Integr‘ wie ‚integrieren‘ oder ‚Integration‘; nach wie vor ist jedoch allgemeinbegrifflich von Ausländerpolitik die Rede.

Anders verhält es sich im Programm der Freidemokraten. Hier ist explizit von Integrationspolitik die Rede. Die Liberalen siedelten den konzentrierten Textabschnitt als eigenständigen Textteil – mit einem hierarchischen Stellenwert von 5% – an. Sie positionierten diesen im Anschluss an das Themenfeld ‚Bürgerrechte‘ unter der Überschrift ‚Weltoffenes Baden-Württemberg - Integration von Zuwanderern‘. Weder asylpolitische noch zuwanderungspolitische Themen spielen dort eine dominante Rolle.

Abbildung 6.1.5: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung in den Programmtexten von CDU, FDP/DVP und des Koalitionsaushandlungsgremiums (Koa) in Baden-Württemberg 2006

Baden-Württemberg										2006							CDU/FDP-DVP		
Akteur	Reg.anteil in %	GTA in %	Anzahl der Textteile						konzentr. Teil		Politikfelder mit den größten Streuwerten						Präambel/ Nachwort	Aussiedler	
			konz	4	3	2	1	Gesamt	HPF	hier. Stw.		B1		B2		B3			
CDU	82,14	4,4	1	1	1	2	2	6	Int./Innen	1,59	2	Zusammenl.	1	Recht	1	Innen		1	2
FDP/DVP	17,86	2,3	1	1	0	2	1	4	Integration	5	1	Recht	1	Generationen	1	Sport/Verb.		0	2
Koa		6	1	1	1	4	2	8	Integration	2,38	1	Recht	1	Innen	1	Bildung		1	2
Abkürzungen																			
GTA	Gesamttextanteil										Reg.anteil		Sitzanteil der Partei an den Gesamtsitzen der Regierungsfractionen						
hierStw.	hierarchischer Stellenwert der höchsten Beobachtung in %										HPF		Hauptpolitikfeld						

Eigene Darstellung.

Die CDU läutete also eine Kehrtwende im Hinblick auf drei Aspekte von Migrations- und Integrationspolitik ein. *Erstens* machte sich eine erhöhte Aufmerksamkeit gegenüber dem Bereich der Integrationspolitik bemerkbar. Damit folgte sie hinsichtlich der Ziele ihrem Ministerpräsidenten Oettinger nach. In dieses Bild passt auch *zweitens* die Ansiedlung des konzentrierten Textteils bei sozialen Themen. *Drittens* wurden Aussiedler und speziell jugendliche Aussiedler Gegenstand polizeilicher Themen. Die FDP setzte weiterhin auf ihren Beauftragten, der „die Vielzahl von Integrationsinitiativen in einem Gesamtkonzept besser aufeinander“ (Code-Abschnitt 515) abstimmen sollte.

¹³⁶ Im Reliabilitätstest der zweiten Coderin wurde die Beobachtung zum Islamischen Extremismus nicht kodiert. Die Beurteilung, ob jener Grenzfall in die Gesamttextteilberechnung mit einfließen soll, bleibt hier der Leserschaft überlassen. Rechnet man diese Beobachtung heraus, ergäbe sich ein Wert von 4,1%.

Kettenglied II: Im Koalitionsvertrag einigten sich die beiden Prinzipale auf einen überwiegend integrationspolitischen Schwerpunkt innerhalb des Felds der Migrations- und Integrationspolitik.

„Integration“ wird als wichtige zukunftspolitische Herausforderung in der Präambel der Vereinbarung genannt. Der Satz „Integration ist eine Querschnittsaufgabe mit Schwerpunkten im Bereich Bildung und Arbeit“ wurde wortwörtlich aus dem FDP-Programm übernommen¹³⁷. Abgesehen vom Absatz zu „Integration und staatliche Transferleistungen“ im konzentrierten Abschnitt, der deutlich die Handschrift der Union trägt, waren die Zielkonflikte zwischen FDP und Union Dank der Modernisierungsabsicht bei der CDU gering. Die FDP setzte sich mit ihrer Forderung nach einer besseren Abstimmung der Ablauforganisation im integrationspolitischen Bereich durch. Gemäß des Sprachduktus der Liberalen¹³⁸ und des ablauforganisatorischen Umbaus der Integrationspolitik erfolgte die Umbenennung des Ausländerbeauftragten in „Integrationsbeauftragter“. Goll (Q 2013) erklärt hierzu: Zunächst einmal sei „es eine Frage der Terminologie. Genauso wie man heute nicht mehr von unehelichen Kindern redet. Das hört sich heute komisch an. Genauso hört sich Ausländerbeauftragter komisch an, weil der Begriff „Ausländer“ eigentlich nicht mehr so üblich ist. Man spricht von Migrationshintergrund und Ähnlichem. Von daher ergibt sich dann schon ein terminologischer Wechsel. Allerdings ist es mir sehr wohl bewusst, dass es da nicht nur einen sprachlichen Unterschied gibt. Der Integrationsbeauftragte ist einerseits breiter, weil er nicht an die Ausländereigenschaft anknüpft – und er ist andererseits enger, weil er die ausschließt, die wir nicht integrieren wollen. [...] Wir haben am Anfang [Anm. des Autors: im Jahr 1996] die Entscheidung schon bewusst getroffen: Wir konzentrieren uns auf die, die ein gesichertes Bleiberecht haben. Das war von Anfang an so.“

Die Verortung des Integrationsbeauftragten war weiterhin in Personalunion mit dem Justizminister vorgesehen. Im Vereinbarungstext wurde dem Beauftragten zudem die Leitung des von Oettinger vorgeschlagenen Kabinettsausschusses für Integration übertragen. Eine wesentliche Umorganisation von Aufgaben im Aufbau blieb im Zuge dieser Umbenennung aus. Im Koalitionsvertrag heißt es hierzu: „Die originären Zuständigkeiten der anderen Ressorts bleiben durch diese Funktionsübertragung unberührt.“ (Code-Abschnitt 1451). Lediglich die Zuständigkeit für Zielteilgruppen der Integrationspolitik wurde angepasst. Wohl der Ausführlichkeit des Vertrags geschuldet fällt auf, dass die Regelungen zur Änderung der Organisation sehr detailliert dargelegt wurden. Dies gilt nicht nur für den Bereich „Integration“.

¹³⁷ Ähnlich verhält es sich mit der wörtlichen oder sinngemäßen Übernahme anderer FDP-Textbausteine, z.B. die Installation eines „Rats der Muslime“ und das „Entgegentreten bei der Entstehung von Parallelgesellschaften“.

¹³⁸ Entsprechend tauchen in der Koalitionsvereinbarung 38 relevante Fundstellen für „Integr“ als Stammform für z.B. „Integration“ oder „integrieren“ auf.

Wie schon in der Vorperiode wurde die Wiedereinsetzung des Spätaussiedlerbeauftragten angekündigt. Ansonsten stand in der Aussiedlerpolitik die kritische Auseinandersetzung mit Kriminalitätsaspekten im Vordergrund. Auch die gemeinsame Affinität beider Koalitionspartner zur Zuwanderung von Hochqualifizierten spiegelt sich im Vereinbarungstext wider.

Auffällig ist die horizontale Verortung des konzentrierten Abschnitts¹³⁹ im Vertragstext: Dieser wurde in das Themenfeld ‚Demographie und Soziales‘ eingebettet. Damit folgte man in der Vereinbarung zwar der horizontalen Verortung des Felds im Unionsprogramm und den inhaltlichen Vorgaben der Liberalen; jedoch spiegelten sich die daran geknüpften Erwartungen eines Paradigmenwechsels nur teilweise in der Ansiedlung integrationspolitischer Aufgaben in der Ministerialverwaltung wider. Eine Verschiebung größerer Aufgabenbündel ins Sozialministerium blieb beispielsweise aus.

Einerseits wurde also der Posten des Ausländerbeauftragten mittels seiner neuen Erscheinungsform als Integrationsbeauftragter aufgewertet. *Andererseits* blieben die linienorganisierten Aufgaben der Integrationspolitik im Innenressort und wechselten nicht zum Sozialen.

Kettenglied III: Zu Beginn der Regierungsperiode wurde der Justizminister und frischgebackene Integrationsbeauftragte Ulrich Goll zum stellvertretenden Ministerpräsidenten ernannt. Dies stärkte die Position Golls, weil er fortan in der Delegationskette zusätzlich in Kettenglied III an Einfluss gewann (vgl. Q Rech 2013). Auch in Partei und Fraktion spielte der „eher zurückhaltend auftretende Jurist zunehmend eine tonangebende Rolle“ (Munzinger 2011b). Dies äußerte sich auch dadurch, dass er ab 2006 zum stellvertretenden Landesvorsitzenden bestimmt und als Landtagsabgeordneter wieder ins Parlament einzog.

Im persönlichen Gespräch erhärtete sich die Vermutung, dass die Neuausrichtung des Beauftragtenamts und insbesondere die damit einhergehende Ablauforganisationsreform Golls Handschrift trägt. Er betonte im Interview, dass es ihm weniger um die Übernahme linienorganisierter Aufgaben als mehr um die Koordination von Integrationsmaßnahmen zwischen den Ressorts ging: „Wir wollen keine Verwaltungszuständigkeiten im eigentlichen Sinne übernehmen. Wir wollen nicht operativ tätig werden. Sondern: Wir haben eine Initiativfunktion, eine Wächter- und Mahnfunktion, eine Koordinationsfunktion und eine Funktion um solche Dinge bewusst zu machen. Und dafür brauche ich keinen großen Apparat. Das ist eine ganz wichtige Frage. Das ist die Weichenstellung, die man am Anfang machen muss: will man eigentlich behördliche Zuständigkeiten oder will man eine Querschnitts-Animationsfunktion.“ (Q Goll 2013). Eine Konzentration aller Maßnahmen in einer Integrationsabteilung kam für den Freidemokraten nicht infrage: „Ich habe fasziniert beobachtet, wie dieser Prozess [der Bildung hoch konzentrierter Aufgabenbündel in anderen Bundesländern] den Höhepunkt erreicht hat, als Laschet in Nordrhein-Westfalen Integrationsminister wurde. Aber ich

¹³⁹ mit einem vertikalen Stellenwert von 2,38%

habe das auch schon damals als Modernismus empfunden. Da wollte man ein politisches Signal setzen. Und es ist wie gesagt nicht mal ungefährlich [...] wenn ein Ressort für etwas zuständig ist. Da haben sie immer die Gefahr, dass man sagt: ‚Ja, die sind dafür zuständig und die anderen nicht.‘ Und das wäre das Allerletzte.“ (ebd.).

Die zweite personelle Veränderung vollzog sich mit dem Wechsel Oettingers nach Brüssel. Dieser war in der Vorperiode mit hoher Aufmerksamkeit gegenüber dem Integrationssthema aufgefallen. Da er vier Monate zuvor bereits eigens zum Themenkreis ‚Integration und Einbürgerung‘ eine Regierungserklärung abgegeben hatte, fiel der Textanteil zu diesem Bereich in der Wiederantrittserklärung (Oettinger 2006) relativ gering aus. 2008 behandelte er in seiner Zwischenbilanz für die 14. Wahlperiode insbesondere Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund sowie Integrationspolitik mit dem Schwerpunkt Bildung (Oettinger 2008).

2010 folgte ihm Stefan Mappus im Amt des Ministerpräsidenten nach. Dessen Hauptaugenmerk galt den Politikfeldern Verkehr, Umwelt, Energie und Finanzen. Im Lebenslauf (Landtag BW 2012: 105, Munzinger 2011f) lässt sich keine nähere Befassung mit dem Themenfeld ‚Migration und Integration‘ feststellen. Dass er sich in Oettingers Integrationsregierungserklärung als Vertreter der Christdemokraten äußerte (Mappus 2006), liegt wohl weniger an einem besonders stark ausgeprägten Interesse für das Thema, sondern mehr an seinem damaligen Amt als Fraktionsvorsitzender im Parlament. In seiner eigenen Antrittserklärung bei Amtsübernahme (Mappus 2010) war Migrations- und Integrationspolitik kaum relevant. Lediglich in drei unabhängig voneinander gesagten Sätzen erwähnt er das Themengebiet. Somit fällt Mappus als Akteur mit niedriger Salienz als vorfestlegende Instanz aus der Delegationskette heraus.

Kettenglied IV: Umso weniger aufmerksame Akteure es gibt, desto mehr konzentriert sich das Augenmerk auf die verbleibenden Handelnden. Neben Goll kämen hierfür im Fallgruppenzeitraum insbesondere Innenminister Rech und Sozialministerin Stolz infrage. Beide traten ihr Amt jeweils schon in der Vorperiode an. Dr. Monika Stolz wurde jedoch erst wenige Monate vor Ende der Wahlperiode nach dem Rücktritt Renners vereidigt (vgl. Landtag BW 2006). In ihrem Lebenslauf (Landtag BW 2012: 158, Munzinger 2011g) finden sich keine Hinweise auf verstärktes Engagement in diesem Bereich. Ihre Politikschwerpunkte lagen eher auf Kinder- und Jugendpolitik sowie gesundheitlichen Themen wie beispielsweise Drogentherapien. Entsprechend fand keine merkbliche Ausweitung des Aufgabenspektrums oder vertikale Aufwertung von Aufgabenbündeln im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik statt.

Rech hingegen wies schon vor seiner Tätigkeit als Innenminister nicht nur ein ausgeprägtes Interesse an der Aussiedlerpolitik, sondern auch an der Migrationspolitik auf. Zuvor als Innenstaatssekretär tätig, kam er spätestens dort mit Ausländer- und Asylrecht in Berührung. Dabei bezog er ähnliche Positionen wie sein Amtsvorgänger. Auch nach Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes blieb die Einbürgerungsfrage für ihn eines der wesentlichen Themen in diesem Bereich. Dies zeigt sich beispielsweise in seiner Ansprache (Rech 2006) zu Oettingers Integrationsregierungserklärung im Jahr

2006. Im Gesamtzuständigkeitsbereich des Innenministeriums, das sowohl Ausländer- und Asylrecht als auch Teile der Integrationspolitik beherbergte, standen für Rech eher migrations- und statusrechtliche Fragen im Fokus. Im Eintrag des Munzinger-Archivs (2011d) ist von einer eher restriktiven Haltung im Einbürgerungs- und Asylbereich die Rede¹⁴⁰.

Besonderen Wert legte Rech im persönlichen Gespräch darauf, dass es zwar zwischen der Gruppe der Spätaussiedler und anderen Menschen mit Migrationshintergrund einige Berührungspunkte im Bereich der Integration gäbe; jedoch wären für ihn als Heimatvertriebenen- und Aussiedlerbeauftragten kulturelle und gesellschaftliche Aspekte im Vordergrund gestanden. Der Grund dafür liegt beim kognitiven Zugang zum Thema, welcher über die Seite der deutschen Heimatvertriebenen und Flüchtlinge erfolgte: „Meine Eltern sind Donauschwaben – wie viele hier in Baden-Württemberg. In Bayern ist es überwiegend die Landsmannschaft der Sudetendeutschen. Aber hier in Baden-Württemberg sind es die Donauschwaben – jetzt als Sammelbegriff. Meine Eltern kommen aus der Batschka aus einem kleinen Ort in der Vojvodina. Man sagt: Jeder vierte Baden-Württemberger hat einen Migrationshintergrund. Da sind die Heimatvertriebenen natürlich die große Gruppe.“ (Q Rech 2013). Entsprechend der traditionellen Sichtweise der Union, Aussiedler mehr als ethnisch Deutsche und weniger als klassische Zuwanderer zu sehen, war das Amt vor allem mit Austauschprogrammen mit dem östlichen Europa, kulturellerhaltenden, kulturschaffenden und selbstorganisierenden Projekten verbunden.

So bleibt für Kettenglied IV festzustellen, dass Rech neben Goll der einzige Minister mit erhöhter Aufmerksamkeit war. Rech brachte *einerseits* bereits hohe Aufmerksamkeitswerte im Bereich der Aussiedlerpolitik ein. *Andererseits* übernahm er ein organisatorisch bereits vorstrukturiertes Haus von Schäuble. Dies verminderte den Bedarf, selbst organisatorische Veränderungen vorzunehmen. Noch zu Oettingers Amtszeit nahm er lediglich kleinere Änderungen vor: *Erstens* holte er das bislang an anderer Stelle im Haus organisierte Staatsangehörigkeitsrecht in die Abteilung und *zweitens* fügte er dem Aufgabenbündel andere, eng verwandte Rechtsgebiete bei.

Kettenglied V: Die Abschätzung der Ziele von Spitzenbeamten bleibt unverändert. Sowohl im Justiz- als auch im Innenministerium blieb der Großteil des Personals gleich. Nach wie vor war Storr der Leiter der Beauftragtenstelle und Hellstern der zuständige Abteilungsleiter im Innenministerium. Auch von Zielveränderungen ist nicht auszugehen. Geräuschlos vollzog sich der Rückbau klassischer Integrationsaufgaben hinsichtlich der Heimatvertriebenen und des Lastenausgleichs, von dem zuletzt ein Beschäftigter betroffen war: „Lastenausgleichsfragen spielen keine Rolle mehr. Deswegen ist der Mitarbeiter, der da schon seit längerer Zeit Spezialist war – wir hatten da nur einen im Innenministerium – für andere Aufgaben eingesetzt worden. Der ist jetzt auch in Pension gegangen. Dieses Thema spielt keine Rolle mehr. Die Heimatvertriebenen haben

¹⁴⁰ Vgl. zur Gesamtdiskussion insb. die Redebeiträge zur Einbürgerung im Nachgang der Regierungserklärung Oettingers (2006a) der Abgeordneten Noll, Kretschmann, Mappus, Goll und Rech.

auch mit dem Thema ‚Integration‘ im Grunde nix mehr gemein. Die sind längst integriert.“ (Q Rech 2013).

6.1.3.2 Datenkomprimierung und Erklärung mittels Modell

In diesem Abschnitt gilt es nun, die gewonnenen Daten zu komprimieren, um darauf basierend Aussagen zur Gesamtzusammenhangsanalyse generieren zu können.

Vor allem bevor man auf den Austausch nahezu aller Akteure im Jahr 2011 zu sprechen kommt lohnt es sich, zunächst ein Zwischenfazit zur Plausibilität der Gewohnheitshypothese zu ziehen. Diese Hypothese kann für Baden-Württemberg im Zeitraum von 1996 bis 2011 nicht für alle Delegationsbeziehungen in der Kette bestätigt werden. Nur für die Akteure der ersten drei Kettenglieder zeichnet sich ein eindeutig plausibles Ergebnis ab. Die vornehmste Organisationsaufgabe der Kollektivakteure in Glied I und II ist meist die Festlegung des Ressortzuschnitts. Die im gesamten Betrachtungszeitraum durchgängig regierende Koalition aus CDU und FDP verhielt sich erwartungsgemäß nicht sehr veränderungsfreudig: Vorfestlegungen deuteten jeweils meist auf eine Dualität von Innen- und Justizministerium hin.

Anders als bei den Kollektivakteuren ergab sich im Zeitraum seit 1996 eine wichtige personelle Änderung in Kettenglied III. Mit dem Amtsantritt des Ministerpräsidenten Oettinger kam es zu merklichen Verschiebungen im Bereich der Integration. Doch auch dieser Organisationswandel war nicht von radikaler Natur.

Stabile Ziele bei den Prinzipalen der ersten drei Sequenzen zugunsten einer Konzentration im Innen- und im Justizministerium waren ausschlaggebend dafür, dass es trotz zahlreicher Akteurswechsel auf Ministerebene dort kaum zu Entscheidungen über Organisationsveränderungen kam. Dies betrifft insbesondere die Sozial- und Kultusminister. Die Gewohnheitshypothese trifft also im Hinblick auf das vierte Kettenglied nur mit großen Abstrichen zu. Grund dafür ist, dass in den vorangegangenen Sequenzen weitgehend Einigkeit über die Vorfestlegung hinsichtlich der groben Ansiedlung migrations- und integrationspolitischer Aufgaben bestand.

Auch Rech griff nicht auf die Gelegenheit zur Reorganisation zu Beginn der neuen Periode zurück. Jene Gelegenheit ließ er mangels Zielkonflikten mit seinem Amtsvorgänger und ehemaligen Vorgesetzten ungenutzt. Auf die Frage hin, ob ein anderer CDU-Minister wesentlich abweichende Organisationsentscheidungen getroffen habe, antwortet Rech (Q 2013): „In den Grundlinien – oder den ‚großen Linien‘ – wäre das sicher nicht anders gelaufen.“ Jedoch verweist er darauf, dass grundsätzlich alles Politische eine Frage der handelnden Personen sei. So wäre zwar das Innenministerium ähnlich strukturiert geblieben; wenngleich könnte er sich vorstellen, dass der Bereich ‚Aussiedler und Heimatvertriebene‘, zu dem er eine besonders enge Verbindung pflegte, wohl nicht so stark im Vordergrund gestanden wäre.

In der Gesamtschau wird deutlich, dass sich keine markante Zäsuren bei der vertikalen oder horizontalen Ansiedlung migrations- und integrationspolitischer Aufgaben während der CDU/FDP-Regierung auf Ministeriumsebene ergaben.

Zur Analyse akteurszielbezogener Hypothesen wurden insgesamt 11 Delegationsbeziehungen näher beleuchtet. (1) Bei der Betrachtung des ersten Kettenglieds wird deutlich, dass sich die CDU in ihrem Programm von 2006 horizontal neu ausgerichtet hatte. (2) Diese Kontextualisierung im sozial- und gesellschaftspolitischen Bereich schlug sich auch im Koalitionsvertrag nieder. Beides äußerte sich jedoch nicht in Reorganisation. Die Erwartungen hinsichtlich der Kollektivakteure sind also nicht erfüllt worden: Integration blieb im Innenressort verortet. (3) Die FDP konnte hingegen ihre konkret benannten organisationspolitischen Ziele im Teilpolitikfeld ‚Integration‘ im Koalitionsvertrag durchsetzen. Es folgte eine entsprechende Umgestaltung des Beauftragtenamts mit neuen ablauforganisatorischen Regelungen. Diese Reorganisationsmaßnahmen wurden auch von den nachfolgenden Kettengliedern Goll und Storr mitgetragen und unterstützt. Auch was das Verhalten der Ministerpräsidenten betrifft, wurden die Erwartungen erfüllt: (4) Oettingers neuer Kurs half bei der Neuordnung migrations- und integrationspolitischer Aufgaben, während sich (5) Mappus aufgrund seiner niedrigen Aufmerksamkeit gegenüber dem Politikfeld als relevantes Glied aus der Delegationskette zurückzog. (6) Im Sozialministerium blieb man bei den Vorgaben der vorangegangenen Kettenglieder und erledigte nur die vereinzelt zugeteilten Aufgaben auf vertikal niedriger Ebene. Auch die Erwartungen gegenüber dem konzentrierten Aufgabenbündel im Innenministerium wurden erfüllt. (7) Minister Rechs Ziele waren sowohl mit denen des Ministerpräsidenten als auch den Spitzenbeamten in Einklang oder standen sich zumindest nicht entgegen. Für diese sechs getesteten Delegationsbeziehungen ergibt sich folgende Tabelle:

Abbildung 6.1.6: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen der Fallgruppe Baden-Württemberg 2006-2011

Fallgruppe Baden-Württemberg 2006-2011									
Nr.	Entscheidungsgegenstand	Stichwort	Beteiligte	Seq.	Del.	Bez.	Erk.	Legende	
1,2	Integration	Paradigmenwechsel CDU	CDU/Koa/Oettinger	1-2	2			Erk.	Erkenntnisbaustein
3	Integration	Ablauforg./Beauftragter	FDP/Koa/Oettg./Goll/Storr	1-4	4				konform
4	Integration	Oettingers Integrationspolitik	Oettinger/Rech/Goll	1	1				falsifiziert
5	Integration	Mappus' niedrige Aufmerks.	Koa/Mappus/Minister	2-3	2				keine Aussage möglich
6	Soziales	nicht-saliente Sozialminister	Sozialminister	2-3	1			Del. Bez.	Anzahl der Delegationsbeziehungen
7	Innenministerium	mangelnder Reorganisation	Rech/Spitzenbeamte	4	1			Seq.	beteiligte Sequenzen
				1-4	11	9/2/0	<< Gesamt		

11

Eigene Darstellung.

6.1.4 Fallgruppe Baden-Württemberg 2011-2013

Die Fallgruppe umfasst den Zeitraum von 2011 bis zum Ende des Gesamtuntersuchungszeitraums am 31. Dezember 2013. Diese letzte Phase in Baden-Württemberg war geprägt von einem großen Umbruch. Mit dem Regierungswechsel von der bürgerlichen CDU/FDP-Koalition auf eine Grüne/SPD-Konstellation wurden nahezu alle Akteure ausgetauscht oder verschoben. Zwar trifft man im Bereich der Spitzenbeamten noch zahlreiche altbekannte Personen an; viele von ihnen erhielten jedoch mit dem Machtwechsel neue Aufgaben. Entsprechend den theoretischen Erwartungen kam es auf-

grund dieser weitreichenden Akteursveränderungen zu umfassenden Reorganisationsmaßnahmen. Es entstand ein neues Integrationsministerium, welches die bisher konzentriert im Justiz- und im Innenministerium gebündelten Aufgaben übernahm. Als Hauptursache für diese vertikale Aufwertung des Politikfelds in der Aufbauorganisation konnte die erhöhte Aufmerksamkeit der Grünen und des SPD-Landesvorsitzenden Dr. Nils Schmid identifiziert werden. Die innere Struktur des Integrationsministeriums wurde maßgeblich von wenigen Akteuren aus dem Kreis einer sehr heterogen zusammengesetzten Spitzenbeamtenschaft erschaffen. Von insgesamt 19 näher betrachteten Delegationsbeziehungen entsprechen drei nicht den theoretischen Erwartungen.

6.1.4.1 Deskription der unabhängigen Variablen und Prozessanalyse

In diesem Textabschnitt werden die potentiell relevanten Akteure der betrachteten Fallgruppe benannt und deren Position in der Delegationskette angegeben sowie deren Ziele erläutert oder abgeschätzt.

Die Wahlen im Jahr 2011 führten zur Ablösung der schwarz-gelben Regierung Mappus. Als neuer Ministerpräsident einer grün-roten Regierung wurde Winfried Kretschmann vereidigt. Zu seinem Stellvertreter und zukünftigen Finanz- und Wirtschaftsminister wurde Dr. Nils Schmid von der SPD berufen. Mit diesem Regierungswechsel wurden in den ersten vier Kettengliedern alle Akteure ausgetauscht. Diese Personalveränderungen erfordern eine eingehende Überprüfung aller Minister auf ihre Aufmerksamkeit gegenüber dem Politikfeld ‚Migration und Integration‘. Einige Akteure messen dem Bereich einen besonders hohen Stellenwert bei. Als Politikerin mit hohem Aufmerksamkeitswert gegenüber der Migrations- und Integrationspolitik trat und tritt beispielsweise Wissenschaftsministerin Theresia Bauer in Erscheinung. Die Ressortchefin für Integration hieß Bilkay Öney. Die bislang für das Politikfeld wichtigen Ressorts ‚Justiz‘ und ‚Inneres‘ sowie das Ministerium mit der gemeinhin höchsten Affinität zum Gegenstand – das Sozialministerium – bedürfen ebenfalls einer näheren Personalprüfung. Zum Innenminister wurde Reinhold Gall berufen. Im Justizministerium saß Rainer Stickelberger. Karin Alpeter übernahm das Amt der Arbeits- und Sozialministerin. Auch im Bereich der Spitzenbeamten fand ein Umbau mit Neubesetzungsmaßnahmen statt.

Kettenglied I: Zum ersten Mal seit Jahrzehnten ungebrochener CDU-Dominanz in der Exekutive waren die Christdemokraten nicht mehr an der Regierung beteiligt. Wahlgewinner waren die Grünen, die mit ihrer erreichten Sitzanzahl fast gleich mit dem Koalitionspartner SPD auflagen. Das Anteilsverhältnis zwischen beiden Fraktionen betrug 50,7 zu 49,3%.

Das Wahlprogramm der Grünen weist mit 5,6% einen erhöhten Textanteilswert¹⁴¹ im Bereich ‚Migration und Integration‘ auf. Insgesamt finden sich in jenem Text 17 poli-

¹⁴¹ Dies ist im Vergleich zum Grünen-Programm 2006 (bw2006gru) noch anders: 2011 ist eine deutliche Erhöhung des Anteils am Gesamttext (2011: 5,64%, 2006:2,98%), vom hierarchischen Stellenwert des konzentrierten Teils (2011: 2,38%, 2006: 1,11%) und von der Streuung von Textstellen außerhalb des

tikfeldrelevante Beobachtungen. Neben einem konzentrierten Textteil existieren darüber hinaus noch fünf größere Textabschnitte. Jeweils ein Abschnitt der Kategorie 3 beschäftigt sich mit den Politikfeldern ‚Arbeit‘, ‚Kultur‘ und ‚Frauen‘; der Bereich ‚Bildung und Sprache‘ weist zwei Textteile dieser Kategorie auf. Der vergleichsweise niedrige Messwert für die vertikale Verortung von 2,38% lässt sich mit jener hohen Streuung mittelgroßer Beobachtungen erklären. Die Querschnittsthemenabdeckung ist maximal: Bei der Auswertung sind Codemarkierungen für nahezu alle Kategorien der horizontalen Verortung vergeben worden¹⁴². Die verstreuten Textteile behandeln jeweils Themen der Integrationspolitik. *Einerseits* sind also zahlreiche Integrationsbeobachtungen über den Programmtext verstreut und *andererseits* werden die asylpolitischen Teilkomponenten des Politikfelds im konzentrierten Abschnitt gemeinsam mit ‚Integration‘ behandelt ohne dass weitere Beobachtungen zur Asylpolitik auftraten. Dies verstärkt den Eindruck, dass Asylpolitik thematisch eng mit der Integrationspolitik verwoben ist. Zu einbürgerungs- und staatsbürgerschaftlichen Themen äußerten sich die Grünen in ihrem Programm nicht auffallend oft.

Vier Gemeinsamkeiten stechen im Vergleich der Programme beider Koalitionspartner hervor. *Erstens*: Beide Parteien sprachen das Thema ‚Einbürgerung‘ explizit an. Besonders stand dabei das Thema ‚doppelte Staatsbürgerschaft‘ im Fokus. *Zweitens*: Die Gruppe der Aussiedler wurde hingegen mit keinem Wort erwähnt. Diese beiden Punkte verdeutlichen, dass die gemeinsamen Themen der neugebildeten Koalition grundverschieden zu jener der Vorgängerkonstellation waren. Ähnlich wichtig war den neuen Koalitionsparteien in ihren Programmen *drittens* der Themenkreis ‚Bildung und Sprache‘. *Viertens*: Sowohl bei den Grünen als auch bei der SPD enthielt die Präambel Textteile zur Migrations- und Integrationspolitik.

Der Anteil migrations- und integrationspolitischer Inhalte am Gesamttext des SPD-Programms erreichte einen Wert von 4,5%. Wenngleich die Grünen um mehr als einen ganzen Prozentwert darüber lagen, ist dies für eine sozialdemokratische Partei ein vergleichsweise hoher Messwert. Der Baden-Württemberg-kundige Politikwissenschaftler Wüst (Q 2014) erklärt sich diese Besonderheit so: „Es gibt in Baden-Württemberg einen relativ hohen Anteil ehemaliger Gastarbeiter. Auch innerhalb der SPD ist dieser meines Wissens vergleichsweise hoch, wobei man sicherlich andere Bundesländer findet – beispielsweise NRW –, wo der Anteil ähnlich hoch sein müsste. Aber wir haben natürlich andere Verantwortlichkeiten. Die SPD hier ist im Verhältnis zur NRW-SPD eine vergleichsweise weniger gewichtige Kraft und insofern vielleicht auch deshalb weniger stark auf Kernklientele reduziert als Landesparteien, die auch schon mal in der Lage waren, eine absolute Mehrheit zu holen.“ Der Abteilungsleiter im Integrationsministerium Nordrhein-Westfalen, Anton Rütten, bestätigt diese Sichtweise (Q 2014): In der Regierungserprobteren NRW-SPD habe man sehr früh erkannt, wie wichtig das Thema

konzentrierten Teils (2011: 15, 2006: 7) eingetreten. In etwa handelt es sich jeweils ungefähr um eine Verdoppelung der Indikatorwerte.

¹⁴² Nichtsdestotrotz sei auch darauf verwiesen, dass die hohe Streuung nicht nur an der breiten Themenabdeckung, sondern auch teilweise am unstrukturierten und dezentralen Aufbau des Programmtexts liegt. Oft wiederholen oder ähneln sich die einschlägigen Textpassagen inhaltlich.

„Migration und Integration“ sei. Man habe aber auch erkannt, wie schwierig es beispielsweise manchen Ortsvereinen im Ruhrgebiet fällt, sich in dieser Sache fortschrittlich aufzustellen. Wüst (Q 2014) kommt für Baden-Württemberg zu dem Schluss: „Mein Eindruck ist, dass für die SPD und für Etliche in der SPD das Thema Integration schon über viele Jahre und Jahrzehnte hinweg wichtig war.“

Wüsts Ausführung über diese fast schon traditionelle Themenbesetzung bei den Sozialdemokraten wird durch das verstärkte Engagement der damaligen Sprecherin für Zuwanderungsfragen Inge Utzt (z.B. 2002 oder Oettinger 2006a) und insbesondere des Abgeordneten Birzele zu einbürgerungs- und integrationsbezogenen Regierungserklärungen (vgl. Teufel 1996, Birzele 2002, Birzele 2006) untermauert. Birzele war zudem als SPD-Innenminister in der Großen Koalition von 1991 bis 1996 für den Bereich „Migration und Integration“ zuständig und gegenüber dem Feld aufgeschlossen (Q Knapp 2016). Zwar erscheint es als eine selbstverständliche Aufgabe von innenpolitisch orientierten Parlamentariern, sich bei diesen Themen verstärkt zu Wort zu melden; mit Blick auf die meisten anderen Bundesländer war ein derart ausgeprägtes Engagement in den Reihen der Sozialdemokraten für die Zeit um die Jahrtausendwende jedoch noch sehr ungewöhnlich. Die Position des Juniorpartners in einer Koalition mache Parteien bei der Themenfindung flexibler (vgl. Heinrich 1999 für die FDP). In diese Richtung argumentiert auch Wüst (Q 2014): „Seit Menschengedenken wird die SPD [in Baden-Württemberg] maximal Juniorpartner. Und dann braucht man Themen. Dann geht es natürlich auch darum, sich ein Alleinstellungsmerkmal zu erarbeiten. Und dafür ist das Integrationsthema eine Option.“

Abbildung 6.1.7: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung in den Programmtexten von Grünen und SPD sowie des Koalitionsaushandlungsgremiums (Koa) in Baden-Württemberg 2011

Baden-Württemberg										2011										GRU/SPD	
Akteur	Reg.anteil	GTA	Anzahl der Textteile						konzentr. Teil		Politikfelder mit den größten Streuwerten						Präambel/ Nachwort	Aussiedler			
	in %	in %	konz	4	3	2	1	Gesamt	HPF	hier. Stw.	B1		B2		B3						
GRU	50,7	5,6	1	1	5	4	7	17	Bildung	2,38	3	Bildung	3	Kultur	2	Generationen	1	0			
SPD	49,3	4,5	1	1	1	2	3	7	Integration	1,79	2	Innen	1	Recht	1	Bildung	1	0			
Koa		4,6	1	1	1	8	7	17	Int. & Asyl	3,17	3	Bildung	3	Sport/Verb	2	Gesundheit	0	0			
Abkürzungen																					
GTA	Gesamttextanteil								Reg.anteil		Sitzanteil der Partei an den Gesamtsitzen der Regierungsfractionen										
hierStw.	hierarchischer Stellenwert der höchsten Beobachtung								HPF		Hauptpolitikfeld										

Eigene Darstellung.

Der Streuwert [7] und der vertikale Stellenwert [1,79%] der konzentrierten Beobachtungen entsprechen im SPD-Programm – ebenso wie der Gesamttextanteil – den Werten der, als ‚aufmerksam‘ eingestuft CDU aus der Vorperiode. Im Gegensatz zu den Grünen schenkt die SPD dem Bereich Flüchtlings- und Asylpolitik keine Aufmerksamkeit. Außerdem ist auch die Themenabdeckung weitaus geringer. Ungewöhnlich deutlich äußerten sich beide Parteien zur Organisationspolitik im Bereich „Migration und Integration“. Die Grünen forderten in ihrem Programm gar ein eigenes Ministerium: „Ein buntes Baden-Württemberg braucht auch ein Integrationsministerium.“ (Code-Abschnitt 2477). Die Sozialdemokraten plädierten dagegen zunächst für einen Staatsminister beim Regierungschef: „Integration ist eine Querschnittsaufgabe. Wir werden sie

zur Chefsache machen, mit einem zentralen Ansprechpartner direkt im Staatsministerium: einem 'Staatsminister für Integration' in Baden-Württemberg." (Code-Abschnitte 1083-1086).

Kettenglied II: Im Koalitionsaushandlungsgremium einigte man sich in Fragen der Organisationsform auf den größten gemeinsamen Zähler: ein Ministerium mit ausschließlicher Zuständigkeit für Migrations- und Integrationspolitik. Dies war möglich, weil sich nun auch die SPD verstärkt für ein eigenes Ressort ausgesprochen hatte. Aus wohlinformierten Kreisen heißt es: „Man darf den politischen Willen nicht außer Acht lassen. Man hat ja dieses Ministerium nicht umsonst geschaffen. Und es ist ja eine Initiative, die von der SPD ausging. Man hatte dieses Ministerium geschaffen, a) weil man dem Thema Nachdruck verleihen wollte und b) weil man der Ansicht war, dass das in der bisherigen Konstellation nicht hinreichend behandelt wurde.“ (Q Anonym1 2014, vgl. ähnlich Q Wüst 2014).

Insgesamt erhärtet sich der Eindruck, dass beide Parteien hohe Aufmerksamkeitswerte aufwiesen und richtungsgleiche Ziele verfolgten. Auch die Daten zweiter Ordnung weisen darauf hin, dass es nur zu Zielkonflikten marginalen Ausmaßes kam. Der konzentrierte Abschnitt im Vertragstext besteht *einerseits* aus einer Integrationskomponente und *andererseits* aus einer Asyl- und Flüchtlingskomponente. Beide Aspekte dominieren heute den Aufgabenpool des neuen Ministeriums. Den graduell ambitionierteren Plänen der Grünen in der Flüchtlingspolitik standen die Sozialdemokraten nicht im Weg. Der große Koalitionspartner ließ sich dieses Ziel prominent im konzentrierten Textteil des Koalitionsvertrags festschreiben. Mit 17 – meist kleineren – Beobachtungen liegt der Streuwert der Vereinbarung so hoch wie der des Grünen-Programms. Das Vorschlagsrecht für den Ministerposten fiel hingegen an die SPD (Südwestrundfunk 2011). Aussiedlerpolitik wurde in der Vereinbarung wie erwartet ausgespart.

Die Vorfestlegungen im Koalitionsvertrag legten den Grundstein für eine radikale Reorganisation der Migrations- und Integrationspolitik in der baden-württembergischen Landesministerialverwaltung. Kernstücke im Koalitionskontrakt waren die Neugründung eines Integrationsministeriums, die engere Zusammenlegung von Flüchtlingssozial- und Integrationspolitik sowie der vertikale Rückbau der Aussiedlerpolitik. Letzteres äußerte sich dahingehend, dass man auf eine Wiederberufung des Aussiedlerbeauftragten verzichtete. Das Amt sei mit weit mehr Aufgaben betraut gewesen im Vergleich zu dem, „was das Integrationsministerium heute bearbeitet oder dem, was das Innenministerium damals zu bearbeiten hatte“, kritisiert Rech (Q 2013); dadurch seien mit der Amtsübernahme der neuen Regierung Aufgaben im kulturellen und gesellschaftlichen Bereich weggefallen.

Kettenglied III: Auch im dritten Kettenglied räumen sowohl Ministerpräsident Kretschmann als auch sein Stellvertreter Schmid der Migrations- und Integrationspolitik einen hohen Stellenwert ein. Insgesamt nimmt der Stellvertreter gegenüber dem Ministerpräsidenten in dieser Fallgruppe eine verhältnismäßig starke Stellung ein. Nicht zuletzt

dadurch, dass die Koalitionspartner im Vergleich des Stimmenergebnisses nahezu gleichauf rangierten, betonte man eine Koalitionspartnerschaft auf Augenhöhe (vgl. Munzinger 2011h).

Im Feld der ‚Migration und Integration‘ präsentierte sich der stellvertretende Ministerpräsident Dr. Nils Schmid eine Nuance aufmerksamer als Landesvater Kretschmann. Bei der Analyse des Lebenslaufs von Schmid erhärtet sich die Vermutung Wüsts (Q 2014), der damals designierte Finanz- und Wirtschaftsminister sei ganz besonders für ein eigenes Integrationsressort eingetreten. Zwar lag der Schwerpunkt des Juristen auf Finanzpolitik; jedoch geben seine familiären Verhältnisse erste Hinweise auf erhöhte Aufmerksamkeit gegenüber der Migrations- und Integrationspolitik. Seine Eltern sind Heimatvertriebene (Munzinger 2011h). Außerdem ist Schmid mit einer türkischstämmigen Frau verheiratet (ebd.). Während sich die Herkunft seiner Eltern nicht nachweislich in gesellschaftlichem Engagement niederschlug, ist Schmid Kuratoriumsmitglied im Deutsch-Türkischen Forum Stuttgart (Landtag BW 2012: 140). Zudem besäße er Grundkenntnisse im Türkischen und reise vorzugsweise in die Türkei oder nach Osteuropa (Munzinger 2011h). Die biographischen Indikatoren weisen also auf eine hohe Affinität Schmidts zu Themen der kulturellen Vielfalt hin. Diese Vermutung bestätigend weist der SWR (Südwestrundfunk 2011) Schmid auch entsprechende Ziele zu: „Zudem will Schmid, der mit einer türkischen Migrantentochter verheiratet ist, die Chancengleichheit für Migranten durch das neue Integrationsministerium fördern ...“.

Unwesentlich weniger hoch ist die Aufmerksamkeit des Ministerpräsidenten Winfried Kretschmann einzustufen. Schon in Oppositionszeiten äußerte sich Kretschmann beispielsweise mit einem eigenen Redebeitrag zur integrations- und einbürgerungspolitischen Regierungserklärung Oettingers (Kretschmann 2006) und auffallend oft zu Aussprache-Beiträgen zum Beispiel von Schäuble (2002b), Goll (2006) oder Rech (2006)¹⁴³. Als er sich dann als neu berufener Ministerpräsident selbst mit einer Regierungserklärung ans Plenum wandte (Kretschmann 2011), bekräftigte und begründete er die Einrichtung eines Integrationsministeriums damit, dass Nachholbedarf aufgrund von Versäumnissen in den Vorgängerregierungen bestehe. Aus seiner Biographie (Landtag BW 2012: 91, Munzinger 2012a) lässt sich ersehen, dass für ihn der Themenbereich ‚Religion‘ eine wichtige Rolle spielte (vgl. auch Q Anonym1 2014). Das Staatskirchenrecht ist in Baden-Württemberg ohnehin traditionell beim Ministerpräsidenten im Staatsministerium angesiedelt; dort befände sich auch eine Reihe kleinerer integrationspolitischer Aufgaben (ebd.).

¹⁴³ Diese hohe Rate an Zwischenrufen und Wortmeldungen ist als Ausmaß der Beteiligung an der politischen Debatte freilich zunächst nur sehr eingeschränkt aussagekräftig. Redebeiträge oder Zwischenrufe können sich aus bestimmten Ämtern oder Situationen ergeben, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann. Im Operationalisierungsteil wurde bereits ausführlich dargelegt, warum Redebeiträge aus Parlamentsdebatten zur Analyse des hier befochtenen Gegenstands nur bedingt brauchbar sind. Besonders bei der niedrigen Gesamtzahl an Abgeordneten von insgesamt ca. 125 ist die Wahrscheinlichkeit eines Beitrags aus kleinen Fraktionen relativ hoch. In der Periode von 2001 bis 2006 waren die Grünen besonders schwach mit nur zehn Parlamentariern vertreten. Doch kann für Kretschmann eine tendenziell aufmerksame Haltung gegenüber dem Bereich ‚Migration und Integration‘ festgehalten werden.

Erwartungsgemäß delegierte Kretschmann organisatorische Details der Integrationspolitik an seinen graduell aufmerksameren Stellvertreter Schmid von der SPD. Auch Kretschmanns Eltern sind Heimatvertriebene (Munzinger 2012a), was laut Rech (Q 2013) in Baden-Württemberg keine Besonderheit sei. Diese Tatsache fand jedoch – wie bei Schmid – keinen prominenten Niederschlag im eigenen Lebenslauf oder gar in der Organisationspolitik. Entsprechend wurde das Amt des Aussiedlerbeauftragten aufgrund jener mangelnden Aufmerksamkeit auch nicht mehr wiederbesetzt (Q Rech 2013, vgl. Q Anonym1 2013). Exklusive der Aussiedlerpolitik handelt es sich also bei den Akteuren bis einschließlich des dritten Kettenglieds ausnahmslos um Personen oder Gruppen, die der Integrationspolitik eine hohe Wichtigkeit beimaßen. Entsprechend kam es zu Vorfestlegungen, die der Integrations- und Asylpolitik ein eigenes Ressort zusprachen.

Kettenglied IV: Die Prinzipale aus den Sequenzen I, II und III wiesen also allesamt eine hohe Aufmerksamkeit und Zielrichtungsgleichheit im Hinblick auf Migrations- und Integrationspolitik auf. Es stellt sich nun die Frage, welchen Personen aus Kettenglied IV ebenfalls hohe Salienzwerte zu unterstellen waren und ob diese eine ähnliche Zielrichtung verfolgten. Aufgrund der Konzentration zahlreicher Aufgaben im neuen Integrationsministerium waren die Spielräume für größere Aufgabenbündelungen außerhalb des neuen Ressorts schon in der dritten Sequenz sehr eng.

Die erste Person, die hinsichtlich ihrer Aufmerksamkeit aus der Gruppe der Minister heraussticht ist Theresia Bauer von den Grünen. Im Zuge des Regierungswechsels wurde sie als Ministerin für Wissenschaft, Forschung und Kunst vereidigt. In der Kurzbiographie des Landtags (BW 2012: 35) findet sich zunächst kein Hinweis auf verstärktes Engagement in diesem Bereich. Zieht man Pressequellen (z.B. Wieselmann 2011) und das Munzinger-Archiv (2011i) zurate, stellt sich heraus, dass ihr Ehemann Migrationserfahrung hat: Bauer ist seit ca. 20 Jahren mit einem kubanischen Einwanderer verheiratet. Bei der Auswertung der Regierungserklärungen fallen zudem ihre zahlreichen Zurufe an integrationsrelevanten Stellen (z.B. Pfister 2002, Schäuble 2002a, Schäuble 2002b) auf. Für die Grünen trat Bauer sowohl in der Aussprache zur integrationspolitischen Regierungserklärung Schäubles (Bauer 2002a) als auch zum Antrag der SPD zum Zuwanderungsgesetz in derselben Plenarsitzung (Bauer 2002b) ans Rednerpult. Von 2001 bis 2005 war sie integrationspolitische Sprecherin ihrer Fraktion.

Doch auch schon zu dieser Zeit war für Bauer das Hauptthemenfeld die Wissenschaftspolitik. Nun, als Wissenschaftsministerin, kümmere sie sich im exekutiven Bereich vorrangig um ihr Ressort, würde sich aber als Abgeordnete in der Migrations- und Integrationspolitik noch sehr engagieren (Q Bauer 2015). Auch wenn dem Wissenschaftsministerium keine größeren Aufgabenbündel in diesem Bereich zugesprochen wurden, so habe sich laut Bauer (ebd.) das Abbild migrations- und integrationspolitischer Aufgaben im Ressort trotzdem gewandelt: „Früher ging es stärker um deutsche Hochschulen im Ausland und auch um die Frage, ob sich Hochschulbildung exportieren lässt und als Geschäftsmodell erfolgreich ist. Diese Überlegungen spielen heute eine untergeordnete

Rolle. Wichtiger sind Aspekte im Hinblick auf Bildungsbeteiligung und -erfolg, Flüchtlingsintegration und Teilhabe geworden. Internationalität hat im Vergleich zu früher an Bedeutung gewonnen, aber vor allem hat sich deren Ausrichtung verändert. Es gibt nunmehr einen stärkeren Bezug auf Migranten in Deutschland und deren erfolgreicher Teilhabe sowie auf die Gewinnung von Fachkräften. Als ursächlich für diese Veränderungen ist die Verschiebung politischer Koordinaten zu nennen, die aufgrund anderer politischer Prioritäten und Zielsetzungen erfolgte.“ Obgleich also der neuen Wissenschaftsministerin keine zusätzlichen Aufgaben von außen zugewiesen wurden, veränderte sie jedoch die Gestalt der schon vorhandenen Aufgaben in diesem Feld.

Für drei weitere, potentiell relevante SPD-Minister liegen die Aufmerksamkeitswerte verhältnismäßig niedrig. Beim neuen Amtsinhaber Rainer Stickelberger finden sich keine Anzeichen eines herausgehobenen Engagements im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik (vgl. Landtag BW 2012: 155, Munzinger 2011j). Die Zuständigkeit für Integration wurde vollständig aus dem Justizressort herausgelöst. Die in Personalunion mit dem Minister geführte Beauftragtenstelle wurde aufgelöst. Das Personal überführte man in das neue Integrationsministerium.

Ähnlich geringe Aufmerksamkeit kann Karin Alpeter unterstellt werden. Sie war auf Seiten der Sozialdemokraten in die Koalitionsverhandlungen eingebunden (Munzinger 2011k). In jenem Aushandlungsprozess war die Ansiedlung der Antidiskriminierungspolitik zwischen dem Sozial- und dem Integrationsministerium noch ungeklärt. Besonders weil Antidiskriminierung nicht nur Menschen mit Migrationshintergrund betreffe und in verschiedene zielgruppenbezogene Politikfelder hineinrage, gestalte sich eine Zuständigkeitszuweisung hier schwierig (Q Anonym1 2014). Hinzu sei gekommen, dass geschlechts-, generationen- oder lebensentwurfsbezogene Anti-Diskriminierung bereits vorher im Sozialressort angesiedelt war: „Was man natürlich machen muss ist, sich anzuschauen a) was gibt es schon? und dann muss b) natürlich von Seiten derer, die das Thema bisher behandelt haben, eine grundsätzliche Bereitschaft dazu vorhanden sein, auch gewisse Kompetenzen zu teilen oder kooperativ zu sein. Das ist nicht immer gegeben. Das mögen mitunter politische Gründe, strukturelle Gründe sein: Da kommen viele Aspekte zusammen.“ (ebd.). Weitere Zielkonflikte blieben aufgrund des vorfestgelegten Ressortzuschnitts weitgehend aus. Anhaltspunkte für verstärktes Engagement im Bereich ‚Migration und Integration‘ finden sich in Alpeters Lebenslauf (Landtag BW 2012: 33, Munzinger 2011k) ohnehin nicht. Ähnlich ist die Biographie des Innenministers Reinhold Gall zu beurteilen (Landtag BW 2012: 57, Munzinger 2011l). Im Innenministerium blieben vom ursprünglich konzentriertesten Aufgabenbündel aus der Vorgängerregierung lediglich einige staatsbürgerschafts- und asylrechtliche Gegenstände zurück – darunter die Härtefallkommission.

Mit Bilkay Öney rekrutierte man eine Politikerin von außerhalb für das Amt der Integrationsministerin. Obwohl auch die Grünen mit zahlreichen migrations- und integrationspolitisch engagierten Politikern wie etwa Manfred Lucha oder Daniel Lede Abal aufwarten konnten (Q Bauer 2015¹⁴⁴), war das Vorschlagsrecht der SPD zugefallen. So hatte Ministerpräsidentenstellvertreter Schmid als Prinzipal großen Einfluss auf die Auswahl des Agenten. Seine Wahl fiel auf die Berliner Sozialdemokratin und Ex-Grünen-Politikerin Öney. Ihre Biographie ist eng mit dem Politikfeld ‚Migration und Integration‘ verwoben. Als Tochter ehemaliger türkischer Gastarbeiter war ihr Migrationshintergrund an zahlreichen Stellen ihres Werdegangs von Bedeutung. Sowohl im Beruf beim türkischen Sender TRT in Berlin als auch im politischen Raum als Expertin für Integrations- und Flüchtlingspolitik bestand eine enge Anbindung an das Politikfeld (Munzinger 2011m). Diese hohe Affinität zum Thema war zwar ausschlaggebend dafür, dass die Auswahlentscheidung zu ihren Gunsten ausfiel; hinsichtlich der Ziele zur Ausgestaltung ihres Ressorts sagt die biographische Analyse noch wenig aus.

Als externe Akteurin, die nicht an der Koalitionsaushandlung beteiligt war, gestaltete sich ihr Einfluss auf die Organisationsstruktur des eigenen Hauses vergleichsweise weniger stark als in anderen Ressorts: „Jetzt stellen Sie sich mal vor: Sie sind Spieler eines eingespielten Teams. Es kommt ein neuer, auffälliger Spieler, weil es einen neuen Trainer gibt. Der Spieler hat Probleme, wenn er einfach so ins Feld gesetzt wird ohne Trainingserfahrung [...]. Es ist ein erhebliches Problem, ein neues Haus erstmal zu schaffen, das auch noch von den Ressourcen her den anderen Ministerien weit unterlegen ist.“ (Q Anonym1 2014).

Kettenglied V: Der Entscheidungsprozess zur organisatorischen Ausgestaltung des Ressorts kann also nicht ohne die Ziele und Interessen aller Akteure aus der dritten und vierten Sequenz diskutiert werden. Man hatte nämlich bereits mit der Berufung Öneys eine weitere Personalie festgelegt, die entscheidend bei der organisatorischen Ausgestaltung sein sollte. Es handelte sich dabei um die Besetzung des Ministerialdirektors im Haus mit Manfred Stehle. Laut Stuttgarter Zeitung war es Schmid, der den „mit dem Rückzug auf's Altenteil“ liebäugelnden SPD-Mann berufen habe (Ruf 2013). Aus wohl-informierter Quelle heißt es hierzu bestätigend: „Also am Anfang war es ja so, dass der Ministerin – einer jungen, weiblichen, türkisch-stämmigen Ministerin aus Berlin – ein älterer Sozialdemokrat aus Baden-Württemberg zur Seite gestellt wurde, der Erfahrungen im Landkreistag hatte [...]. Ich glaube nicht, dass sie bei seiner Personalie eine Mitentscheidung hatte. Insofern war das eine Paketlösung, dass Frau Öney und Herr Stehle das Team gebildet haben.“ (Q Anonym1 2014). Öney habe zwar einige Vorstellungen über die Ressortstruktur gehabt; für das organisatorische Design sei jedoch eher Stehle verantwortlich gewesen (ebd., ähnlich Ruf 2013). So bemerkte man in einem Artikel zum Ruhestand Stehles in der Stuttgarter Zeitung dann auch: „Manfred Stehle hat das

¹⁴⁴ Als besonders engagierte Grünen-Politiker in Baden-Württemberg nennt Theresia Bauer ebenda neben ihrer Person noch Manfred Lucha, Daniel Lede Abal, Muhterem Aras, Beate Böhlen und Edith Sitzmann.

Integrationsministerium aufgebaut." (Ruf 2013). Die wohlinformierte Quelle kommentiert: „Herr Stehle hat die Rolle, das Ministerium organisatorisch auszugestalten, nicht in dem Maße gespielt, wie man das vielleicht meint.“ So gab Stehle bei seiner Abschiedsansprache im Jahr 2013 selbst an, dass man mit verschiedenen Problemen zu kämpfen habe und meinte: „Wenn Sie bei Null auf dem Reisbrett anfangen, bedarf es auch der Kunst der Improvisation.“ (Südwest Presse 2013a, ähnlich bei Ruf 2013).

Zu Stehles Nachfolger wurde der bisherige Landespolizeipräsident Hon.-Prof. Dr. Wolf-Dietrich Hammann berufen. Für eine Beurteilung, ob der neue Ministerialdirektor der Wunschkandidat Öneys war, reichen die Daten nicht aus. Jedoch entspann sich an dieser Besetzung eine Diskussion, die dabei hilft, die Zusammensetzung des Personals im Ministerium zu charakterisieren. Stein des Anstoßes war für die baden-württembergischen Jungsozialisten, dass mit Hammann ein Mann aus dem Innenministerium zum ersten Beamten des Integrationsressorts ernannt wurde (Südwest Presse 2013b und 2013c). Während die politische Dimension der Diskussion¹⁴⁵ in diesem Fall keine Rolle spielt, ist die Verbindung zum Innenministerium aus Gesichtspunkten der Verortung interessant. Mit dem Personal aus dem Innenministerium holte man sich auch deren organisationspolitische Zielvorstellungen mit ins Haus. Auch Stehle war vor seiner Tätigkeit für den Städtetag – auch wenn dies schon länger zurücklag – im Innenministerium tätig (Südwest Presse 2013a).

Bei einem Blick auf die Führungskräfte im Haus erhärtet sich der Eindruck, dass viele andere maßgebliche Personen ebenfalls aus dem Personalstock des Innenressorts rekrutiert wurden. Ein Abgleich der Organisationspläne des Innenministeriums der Vorgängerregierung mit dem Integrationsministerium ergibt, dass alle drei Abteilungsleiter – Bernhard Amend, Joachim Pampel und Claus Enkler – Referatsleiter im Innenressort waren. Auch viele andere Beschäftigte kamen aus dem Innenministerium zum Integrationsressort. Ziel sei hierbei gewesen, diese ablaufferfahrenen Personen für die Aufbauarbeit im Ministerium zu gewinnen, so eine wohlinformierte Quelle aus dem Umfeld der Regierung (Q Anonym1 2014); so gab es „auch Beamte, die waren zunächst abgeordnet und sind dann gerne wieder zurück ins Innenministerium gegangen“. Jene Quelle kann nur Vermutungen darüber anstellen, warum ausgerechnet das Innenressort zum Partnerministerium ausgewählt wurde: „Herr [Innenminister] Gall gehört ebenfalls der SPD an; dass eher ein SPD-Haus hilft, liegt ja nahe.“ Sicherlich war diese Personalpolitik auch dem Umstand geschuldet, dass die linienorganisierte Migrations- und Integrationspolitik vorher konzentriert beim Ministerium des Innern bearbeitet wurde¹⁴⁶. Für das Gros des Personals im Ministerium gilt also die Abschätzung, wonach

¹⁴⁵ Zur inhaltlichen Diskussion: Juso-Landesvorsitzender Torrez kritisierte diese Entscheidung insbesondere deswegen, weil ein Polizist an der Beamten Spitze des Hauses ein „verheerendes Zeichen an die Migranten im Land“ (Südwestrundfunk 2013) sei. Und weiter: „Es wäre fatal, wenn durch die Personallie der Eindruck erweckt wird, dass Integrationspolitik im Wesentlichen eine Frage der inneren Sicherheit ist.“

¹⁴⁶ Obschon sowohl Herr Enkler (Referat Katastrophenschutz und Verteidigungsangelegenheiten) als auch Herr Amend (Finanzen und Controlling in der Z-Abteilung) nicht in der ehemaligen Abteilung IV tätig waren.

jene Personen den ehemaligen Aufgaben des Innenministeriums einen prominenten Platz im Integrationsministerium zusprechen wollten.

Obwohl die meisten Spitzenbeamten aus dem Innenressort kamen, gab es noch zwei weitere Akteursgruppen unter den Beschäftigten. Bei der zweiten Gruppe handelte es sich um die Neurekrutierten außerhalb der Ministerialverwaltung. Dazu zählten u.a. die Referatsleiter Rainer Nolte – vormalig Abteilungsleiter beim Institut für Auslandsbeziehungen –, Dr. Max Bernlochner, der ehemals als Referent für interreligiösen Dialog an der Akademie der Diözese Rottenburg-Stuttgart tätig war, Petar Drakul – seines Zeichens SPD-Politiker und bis zur neuen Aufgabe im Ressort als Rechtsanwalt fungierte – oder Dr. Andreas Wüst, der vorher als Sozialwissenschaftler an der Universität Mannheim tätig war. Zu dieser Gruppe gehörte auch der zum Stellvertreter der neugeschaffenen Zentralstelle im Haus berufene Landesvorsitzende der Jungsozialisten, Frederick Brütting. Diese Personen hatten ihren Schwerpunkt mehr beim gestalterischen Integrations- als beim eher verwaltenden Migrationsaspekt des Politikfelds¹⁴⁷. Als Neuankömmlinge war deren Einfluss auf die organisatorische Ausgestaltung des Hauses freilich geringer.

Auch die dritte Gruppe um Christian Storr aus dem Justizressort hatte sich vor dem Umzug ins neue Ministerium vornehmlich mit Integration befasst. Alle vier Mitarbeiterinnen von Storr seien zunächst ins neue Haus gewechselt, wo die alte Stabsstelle als Zentralstelle vorerst fortbestand (Q Anonym1 2014). Storr sei die einzige Führungsperson gewesen, die sich „sowohl in der Ministerialbürokratie als auch im Themenfeld ‚Integration‘ ausgekannt hat“ (ebd.). Kontrastiert dargestellt kann man die beiden letztgenannten Gruppen im Hinblick auf ihre gestalterisch-integrationspolitischen Ziele von denen der verwaltenden migrations- und asylpolitischen Akteursgruppe unterscheiden. Will man die Vorgänge in Sequenz IV also verstehen, so muss man neben Ministerin Öney folgende Akteure und Akteursgruppen betrachten: Ministerialdirektor Stehle, der für Fragen des organisatorischen Designs vorgesehen war, Ex-Stabsstellenleiter Storr, der als neuer Zentralstellenleiter das Fachwissen der Vorgängerregierungen einbrachte, und schließlich die Gruppe um Enkler und Pampel, welche bei ihrer Ankunft im Integrationsministerium insbesondere Aufgaben aus dem Migrationsbereich mit im Gepäck hatten. So habe sich Storr entsprechend um den Bereich ‚Integration‘ gekümmert, während Enkler für die Leitung von ‚Abteilung II: Flüchtlinge und Staatsangehörigkeit‘ vorgesehen war: „Alles schien zunächst sehr stark über Herrn Storr zu laufen, der aber auch irgendwie für alles zuständig war.“ (Q Anonym1 2014). Ähnlich äußert sich sein Amtsvorgänger Knapp: Storr sei derjenige gewesen, „der am Anfang die Überleitung von dieser Stabsstelle zum Ministerium weitgehend organisiert hat. [...] Das war sozusagen der Ansprechpartner schlechthin. Dann hatte er so eine Art Zentralstellenleiterfunktion inne. Am Anfang war Herr Storr so eine Art *Spiritus Rector* und hatte natürlich

¹⁴⁷ Am Rande eines Fachgesprächs bezeichnet jedoch beispielsweise der Monitoring-Referatsleiter aus dem Integrationsministerium Wüst (Q 2014) einwanderungspolitische Fragen als nicht minder drängend; hier müsse jedoch insbesondere auf bundespolitischer Ebene Bewegung stattfinden.

auch die ganzen Kontakte.“ 2012 verließ Storr das Ministerium nach einem Versetzungsgesuch (Badische Zeitung 2012). „[I]ch denke, da tut man ihm nicht unrecht, wenn man sagt, dass er mit der Ballung dieser Aufgaben schlicht und ergreifend überfordert war. Sukzessive kam Herr Enkler ins Zentrum des Spiels, der jetzt die Abteilung III leitet. Es scheint, dass er gemeinsam mit der Ministerin Grundzüge des Ministeriums festgelegt und [...] umgesetzt hat.“ (Q Anonym1 2014). Auch Storrs Stellvertreter Brütting verließ nach wenigen Monaten das Haus (Badische Zeitung 2012).

Bis dahin hatte sich bereits eine organisatorische Zweiteilung ergeben. In Abteilung II brachte man – bis auf das Forschungs- und Monitoring-Referat – mit dem Staatsangehörigkeitsrecht und dem Bereich ‚Flüchtlinge‘ die migrationspolitischen Aufgaben unter. Die starke Stellung jener Aufgaben in der Aufbauorganisation sei auch „befördert worden dadurch, dass der frühere Referatsleiter für Flüchtlinge – Herr Pampel – jetzt Abteilungsleiter in dieser Rechtsabteilung ist und insofern natürlich schon Erfahrung in dem Bereich vorhanden ist.“ (Q Anonym1 2014). Enkler übernahm die Integrationsabteilung. Dem Referat 31 dieser Abteilung floss der Großteil an Aufgaben der aufgelösten Zentralstelle zu (ebd.).

In dieser Gemengelage waren also organisatorische Arrangements von Entscheidungen aus der heterogen zusammengesetzten Spitzenbeamtenschaft und weniger von der Ministerin geprägt. Seine starke Stellung im Aufbau des Integrationsministeriums verdankt der migrationspolitische Aspekt unter anderem der starken Präsenz des gewechselten Personals aus dem Innenministerium. Im Verlauf der Amtsperiode konnte Öney – auch mittels Personalwechseln (Badische Zeitung 2012) – an Organisationsgewalt gewinnen.

6.1.4.2 Datenkomprimierung und Erklärung mittels Modell

In diesem Abschnitt gilt es nun, die gewonnenen Daten zu komprimieren, um darauf basierend Aussagen zur Gesamtzusammenhangsanalyse generieren zu können.

Die Gewohnheitshypothese betreffend wurden die theoretisch formulierten Erwartungen erfüllt. Ein radikaler Austausch der Akteure führte zu einem völlig neuen Arrangement der Aufbauorganisation. Die organisationspolitische Zieldiskrepanz zwischen alten und neuen Akteuren tritt insbesondere bei den Kommentaren der ehemals Verantwortlichen zur neuen Verortung des Politikfelds zutage. Vorwiegend wurde in der Diskussion um die neue Verortung migrations- und integrationspolitischer Aufgaben auf die Überkomplexität eingegangen. So merkt der ehemalige Ausländer- und Integrationsbeauftragte Goll an: „Durch ein solches Ministerium kann man nach meiner Meinung nicht vernünftig weiterkommen. Man läuft sogar eher in Gefahr, dass man in Ressortegoismen und in typische Abläufe [verfällt und dann] weniger rauskommt als vorher. Und im Moment wird niemand behaupten, dass mehr rauskommt bei der Veranstaltung als vorher.“ (Q Goll 2013). Knapp (Q 2016) verweist auf die Kosten, die das Ministerium verursacht habe: „Vom Rechnungshof [...] wurde [...] kritisch kommentiert, dass das Integrationsministerium ein zu kleines Ministerium sei. Hier hat man einen relativ hohen Overhead-Anteil.“ Dieser hohe Fixkostenanteil komme insbesondere im

Bereich der Z-Abteilung zustande. Auch kleine Ressorts müssten diese Abteilung vorhalten und würden dadurch hohe Personal- und Finanzressourcen binden, so Knapp (ebd.)¹⁴⁸. Rech (Q 2013) untermauert seine Einstellung zur neuen Organisationsstruktur gar mit einem Zitat aus dem sozialdemokratischen Lager: „Ich würde auch der Ministerpräsidentin Hannelore Kraft zustimmen, wenn sie sagt – wie sie das schon getan hat –, dass *sie* in NRW kein Integrationsministerium bräuchten, weil Integration eine Querschnittsaufgabe sei, die jeden einzelnen Minister betreffe. Da hat sie auch völlig Recht. Wenn dies als gesamtgesellschaftliche Aufgabe ernst genug genommen wird, dann muss sich jeder Minister angesprochen fühlen ... jeder. So haben wir das in Baden-Württemberg auch gesehen. Deswegen haben wir – wie gesagt – ‚nur‘ in Anführungszeichen diese Koordinierungsrunde regelmäßig einberufen. Es geht also um Koordination und nicht um ausschließliche, exklusive Wahrnehmung. Deswegen sage ich auch: eines eigenständigen Integrationsministeriums hätte es nicht bedurft.“ Ein Integrationsministerium könne deswegen „geradezu falsch“ sein, meint Goll (Q 2013). In der neuen Regierung vertrat man den Standpunkt, dass das unumstrittene Ziel einer gelingenden Integrationspolitik jedoch mit einer Konzentration der betreffenden Aufgaben besser zu realisieren sei. Man habe das Ministerium deshalb geschaffen, weil man *erstens* dem Thema Nachdruck verleihen wollte und weil man *zweitens* der Ansicht gewesen sei, dass das in der bisherigen Konstellation nicht hinreichend behandelt worden sei (Q Anonym1 2014). Zu diesen politischen treten auch ressourcenbezogene Argumente. Was die diesbezüglichen Möglichkeiten der vormaligen Stabsstelle im Justizministerium betrifft, so spricht selbst Storr (2008: 228) von einem „eher niedrigen Budget“. Auch Knapp (Q 2016) räumt ein, dass die Möglichkeiten der Stabsstelle zu seiner Zeit mit einem Jahresetat von 100.000 Mark begrenzt gewesen seien. Seitens der wohlinformierten Quelle sei ein Umbau der bisherigen Struktur im Jahr 2011 nach Abwägung von Vor- und Nachteilen gut zu rechtfertigen gewesen: „Was man zur Stabsstelle sagen muss – und das ist sicher ein Vorteil gewesen –: dass man nicht so im Fokus stand und sich eher die Rosinen herauspicken konnte, wo man dann eben versucht hat zu punkten. Ich bin nicht der Ansicht, dass dies in überzeugendem Maße gelungen ist.“ (ebd.)¹⁴⁹. Die Hauptargumente in diesem Zielkonflikt wurden und werden also im Spannungsfeld zwischen größeren Ressourcen und der Trägheit eines eigenen Ressorts *einerseits* und limitierter Mittel gepaart mit Flexibilität des alten Organisationsmodells *andererseits* ausgetauscht.

Zur Analyse akteurszielbezogener Hypothesen wurden insgesamt 19 Delegationsbeziehungen näher beleuchtet. Es lassen sich acht wichtige Erkenntnisbausteine zusammenfassen. (1) Die Aufmerksamkeit aller Akteure in den ersten drei Kettengliedern gegenüber der Integrations- und Einbürgerungspolitik war hoch. Die Zielrichtungen der Akteure deckten sich weitgehend. So konnte man sich einvernehmlich auf die Errichtung

¹⁴⁸ Ein weiterer Einwand des Rechnungshofs bezog sich laut Knapp (Q 2016) auf die Verwendung der Mittel zur Projektförderung.

¹⁴⁹ Freilich sieht man das im Lager der Vorgängerregierung anders: „Diese krampfhaften Beschwörungen, es hätte da vorher irgendeinen Mangel gegeben: Die werden von der institutionellen Szene hier sicher nicht geteilt.“ (Q Goll 2013).

eines Integrationsministeriums verständigen. (2) Im Teilbereich ‚Asyl‘ zeigten sich die Grünen engagierter als die Sozialdemokraten. Da dies aber weitgehend nur eine Frage unterschiedlicher Saliens war und keine tiefergehenden Zielkonflikte in dieser Sache bestanden, stießen die Grünen im Zuge der Aushandlung des Koalitionsvertrags hier nicht auf Widerstand. (3) Im Gegensatz zur Vorgängerregierung stand Aussiedlerpolitik bei keinem der Akteure explizit auf der Agenda. Auch unter den Ministern von potentiell gegenstandaffinen Ressorts wie dem Sozialen oder dem Innern fand sich keine Person, die Aussiedlerpolitik besonders thematisiert hätte. Entsprechend wurde das Amt des Aussiedlerbeauftragten nicht mehr weitergeführt. (4) In den Reihen der potentiell relevanten SPD-Minister fand sich bis auf Schmid und Öney keine Person mit markanter Aufmerksamkeit für das Politikfeld. (5) Dagegen sticht Bauer von den Grünen in diesem Bereich mit großem Engagement heraus. Allerdings war es nicht zu einer Bündelung entsprechender Aufgaben in ihrem Ressort gekommen, weil man sich in der Koalitionsvereinbarung gemeinsam bereits zugunsten einer Konzentration im neuen Ministerium ausgesprochen hatte. (6) Sowohl im Sozial- als auch im Integrationsministerium hatte man Antidiskriminierungspolitik als wichtiges Thema eingestuft. In der Koalitionsvereinbarung wurde jedoch nicht festgelegt, welchem Ministerium ein diesbezüglich konzentriertes Aufgabenbündel zugesprochen werden sollte. Hier baute sich Konfliktpotential entlang der Zuständigkeiten für Menschen mit Migrationshintergrund *einerseits* und generationen-, frauen- und lebensentwurfspolitischen Fragen *andererseits* auf. Schließlich kam es zu keiner konzentrierten Lösung. Abgesehen von dieser interministeriellen Organisationsherausforderung hielt sich das Konfliktpotential vor allem deshalb in Grenzen, weil die Prinzipale entsprechende Vorfestlegungen getroffen hatten. (7) Insbesondere hatten sie der Integrationsministerin Öney von Beginn an Ministerialdirektor Stehle zur Seite gestellt, der die Organisation des Hauses übernehmen sollte. (8) Letztlich wurden die maßgeblichen Entscheidungen – entgegen der theoretischen Erwartung – mit starker Beteiligung von Storr und später verstärkt von Enkler getroffen. Mithilfe des Einflusses auf die Organisationsstruktur seitens asylpolitisch geprägter Spitzenbeamter, die vom Innenministerium ins neue Integrationsministerium gewechselt waren, erfüllte sich das ursprüngliche Ziel der Grünen, Asylpolitik prominent in der Landesministerialverwaltung unterzubringen. Im Gesamtüberblick ergibt sich für diese acht Punkte folgende Tabelle:

Abbildung 6.1.8: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen der Fallgruppe Baden-Württemberg 2011-2013

Fallgruppe Baden-Württemberg 2011-2013						
Nr.	Entscheidungsgegenstand	Stichwort	Beteiligte	Seq.	Del.Bez.	Erk.
1	Integration, Einbürgerung	Integrationsministerium	SPD/Grüne/Koa/ Kretschmann/Schmid	1-2	4	
2	Flüchtlinge/Asyl	Flüchtlingspolitik	Grüne/Koa	1	1	
3	Aussiedler	fehlende Aufmerksamkeit	SPD/Grüne/Koa/u.v.m.	1-3	7	
4	Migration und Integration	nicht-saliente SPD-Minister	Stickelberger/Gall & Co.	3	1	
5	Migration und Integration	Vorfestlegungen vs. Bauer	Bauer	2-3	2	
6	Anti-Diskriminierung	Versäumnisse im Koa	Koa/Soziales/Integration	2-3	2	
7	Migration und Integration	Öney vs. Stehle	Schmid/Öney/Stehle	2-3	1	
8	Migration und Integration	Einfluss IM-Beschäftigte	Öney/Stehle/Enkler/Storr	4	1	
				1 - 4	19	16/3/0
						<< Gesamt
19						

Eigene Darstellung.

6.2 Bayern

Der Untersuchungszeitraum für Bayern beginnt im Jahr 1994 und endet am letzten Dezembertag 2013. Im Gegensatz zum vorherig betrachteten Bundesland Baden-Württemberg werden die Fälle nicht nach Regierungsperioden gebündelt. Dies wäre unpassend, weil sowohl das Gesamtbild auf der unabhängigen als auch auf der abhängigen Variable von sehr niedriger Varianz geprägt ist. Die Fälle können somit unter Wahrung einer angemessenen Detailtiefe etwas knapper abgehandelt werden. Deshalb bietet es sich an, die kürzeren Textbausteine in nur drei Fallgruppen abzubilden: Fallgruppe I für den Zeitraum der CSU-Alleinregierung bis 2008, Fallgruppe II für die CSU-FDP-Koalition und schließlich Fallgruppe III für 2013. In diesem Jahr kam die CSU kurz vor Ende des Untersuchungszeitraums erneut alleinig ins Regierungsamt.

Aus jeder Fallgruppe werden jeweils zwischen fünf und sechs Erkenntnisbausteine gewonnen, mithilfe derer Aussagen über die Erklärungskraft des theoretischen Modells getroffen werden können. Zu diesen Bausteinen gelangt man, indem 37 Delegationsbeziehungen näher beleuchtet werden. Für die bayerischen Fälle bestätigen sich die theoretischen Annahmen in über 90% der betrachteten Delegationsbeziehungen.

Als Besonderheit für das Bundesland Bayern ist hervorzuheben, dass Auswertungsdaten von Wahlprogrammen für die ersten beiden Fallgruppen nur bedingt aussagekräftig sind. Die bayerischen Fälle stützen die gesondert betrachtete Gewohnheitshypothese weitgehend: Geringe Fluktuation in der Akteurskonstellation führten zu Veränderungsarmut. Wenn dann Akteure wechselten, kam es meist zu entsprechender Veränderung auf der abhängigen Variable.

6.2.1 Fallgruppe Bayern 1994-2008

Die erste Fallgruppe der Datenauswertung umschließt alle Fälle in Bayern im Zeitraum von 1994 bis 2008. Eingeschlossen sind somit die Wahlperioden 1994-1998, 1998-2004 und 2004-2008.

Wie auch schon in den Jahrzehnten zuvor regierte die CSU in dieser Zeitspanne mit absoluter Mehrheit. Der vormalige Innenminister im Kabinett Streibls, Edmund Stoi-

ber, war schon ein Jahr vor Beginn des Untersuchungszeitraums zum Ministerpräsidenten gewählt worden. Aus jenem Anlass war die Position des Innenministers neu zu besetzen. Diesen Posten übernahm Günther Beckstein, der in der Folgezeit als aktiver Akteur im Bereich Migrations- und Integrationspolitik auftrat. Die Sozialministerinnen Stamm und Stewens verhielten sich hinsichtlich dieses Politikfelds vergleichsweise unauffällig. Entsprechend blieben die linienangesiedelten Aufgaben im Sozialressort im Wesentlichen unverändert. Charakteristisch für diese Fallgruppe ist insbesondere die schwache Rolle der alleinregierenden CSU als erster Prinzipal in der Delegationskette und das fehlende zweite Kettenglied mangels Bedarfs einer Koalitionsaushandlung.

2007 trat die Fraktion als aufbegehrender Akteur allerdings merklich in Erscheinung. Es folgte die Absetzung des Ministerpräsidenten Stoiber. Unmittelbar migrations- und integrationspolitisch relevante Veränderungen in der Aufbauorganisation fanden jedoch im Nachgang nicht statt. In dieser Übergangsphase zur zweiten Fallgruppe fungierte Beckstein als Landesvater. Joachim Herrmann wurde Innenminister. Sowohl Ministerpräsident als auch Minister ließen die Aufbaustruktur angesichts der nahenden Landtagswahl unangetastet.

Von insgesamt 16 näher betrachteten Delegationsbeziehungen, entlang derer Daten für den Gesamtzusammenhangstest gesammelt wurden, bestätigen sich die theoretisch formulierten Erwartungen in zwei Einzelbeziehungen nicht.

6.2.1.1 Deskription der unabhängigen Variablen und Prozessanalyse

Dieser Abschnitt hat die Aufgabe, die potentiell relevanten Akteure für die Fallgruppe zu nennen, deren Position in der Delegationskette anzugeben, sowie deren Ziele zu erläutern oder abzuschätzen.

Ohne Veränderung regierte die CSU unangetastet im gesamten Fallgruppenzeitraum allein. Mangels Koalitionspartner entfiel das Koalitionsaushandlungsgremium. Aufgrund dieses Fehlens von Kettenglied II bildete die Partei der Christsozialen den direkten Prinzipal des Ministerpräsidenten Edmund Stoiber. Ein Jahr vor der Wahl 1994 war dieser nach dem Rücktritt Max Streibls als Landesvater ins Amt gekommen. Kurz vor Ende des Fallgruppenzeitraums wurde Stoiber im Oktober 2007 wiederum durch den bisherigen Innenminister Günther Beckstein ersetzt. Da es sich um eine Ein-Parteien-Regierung handelte, war die Stellung der stellvertretenden Ministerpräsidenten nur unwesentlich bedeutender als die einiger Minister. Der Posten wurde regelmäßig an Minister vergeben, deren Portfolios ohnehin als einflussreich galten. Eine solche traditionell starke Stellung im Kabinett nahm beispielsweise der jeweilige Innenminister ein¹⁵⁰. Jenes Amt füllte Beckstein bis zu seinem Wechsel an die Regierungsspitze aus. Zu seinem Nachfolger im Innenministerium ernannte er Joachim Herrmann. Das Arbeits- und Sozialressort wurde im Fallgruppenzeitraum zunächst von Barbara Stamm und ab

¹⁵⁰ Von 2001 bis 2007 wurde das Amt des stellvertretenden Ministerpräsidenten ohnehin in Personalunion mit dem Innenminister geführt. Vorgänger Becksteins waren Sozialministerin Barbara Stamm und Kultusminister Hans Zehetmeier. Zu Becksteins Stellvertreterin im Ministerpräsidentenamt wurde Sozialministerin Christa Stewens berufen.

2001 von Christa Stewens geführt. Die potentiell relevanten Spitzenbeamten sind entsprechend in der damaligen Organisationsstruktur des Innen- und Sozialressorts zu finden.

Kettenglieder I/II: Die Auswertung von CSU-Wahlprogrammen im Untersuchungszeitraum musste aufgrund sehr kurz gefasster Texte mit großer Vorsicht bei der Interpretation geschehen. Das Programm von 1994 enthält knapp 4200 Wörter, das von 1998 ca. 1000 weniger und der Text im Wahljahr 2003 immerhin nahezu 4500 Wörter. Diese drei Werte sind in Relation zu anderen Landtagswahlprogrammen dieser Zeit sehr niedrig. Zum Vergleich: Die durchschnittliche Textlänge der relevanten Parteiprogramme beläuft sich auf ungefähr 21500 Wörter und liegt damit fünfmal höher als die CSU-Programme in der betrachteten Fallgruppe¹⁵¹. Mit dieser geringen Wortanzahl geht einher, dass die Bandbreite der behandelten Themen eingeschränkter ist als in längeren Programmen. Darunter leidet potentiell der Anteilswert des Migrations- und Integrationsfelds insbesondere dann, wenn das Thema als Querschnittpolitik wahrgenommen wird. Doch auch wenn man dies berücksichtigt, blieben die politikfeldbezogenen Textanteile am Gesamtprogramm mit 0,98% im Jahr 1994 und 0,30%¹⁵² im Jahr 2003 sehr niedrig. Für 1998 findet sich hingegen ein vergleichsweise hoher Wert von 5,9% Textanteil. Der hohe Anteil kann – im Hinblick auf die begrenzte Themenspanne – nicht mit Zufall bei der Themenauswahl begründet werden: Auch der Streuwert ist in diesem Programm relativ hoch.

Das Wahlprogramm fällt – wie für Baden-Württemberg schon gezeigt – in eine Hochphase der Diskussion um Zuwanderung und steigende Flüchtlingszahlen (Q Rech 2013). Im Munzinger-Archiveintrag zu Stoiber (2008a) erklärt man sich diesen Ausschlag nach oben wie folgt: „Im Landtags- und Bundestagswahljahr 1998 bemühten sich St. und die CSU verstärkt um eine Abgrenzung und Eigenprofilierung in den Bereichen Europa- und Ausländerpolitik, um nicht vom allgemeinen Wunsch nach einem Politikwechsel in Bonn negativ beeinflusst zu werden.“ Dementsprechend befasste man sich in den migrations- und integrationspolitischen Beobachtungen vor allem mit Themen unter dem Dach der Politikfelder ‚Inneres‘ und ‚Europa und Internationales‘. Zwei weitere Textstellen wurden eher bei den Bereichen ‚Gesellschaftspolitik und Soziales‘ und ‚Arbeitsmarkt‘ verortet. Im Hinblick auf die horizontale Verortung wird Integrationspolitik regelmäßig im sozial- und gesellschaftspolitischen Kontext diskutiert, während asyl- und zugewanderungspolitische Fragen im innenpolitischen Bereich ihren Niederschlag finden.

In allen drei Programmen werden Aussiedler nicht erwähnt. Das ist im Stamm- und Schirmland der Sudetendeutschen (Seehofer 2010a, vgl. auch Q Rech 2013) ungewöhnlich, zumal man in der CSU stets die Nähe zu deutschen Vertriebenen, Flüchtlingen

¹⁵¹ Rechnet man jene drei Programme aus der Gesamtstatistik heraus, erhöht sich der Gesamtdurchschnittswert um weitere 1000 Wörter pro Text.

¹⁵² Eine Reliabilitäts-coderin setzte den Wert bei 0% an mit der Begründung, dass an der potentiell relevanten Textstelle nur vorübergehende Migration behandelt werde.

und Aussiedlern betont. Der Europaparlamentarier und Sprecher der sudetendeutschen Volksgruppe, Bernd Posselt (2012) meint: „Auch auf europäischer und deutscher Ebene sind Bayern und die CSU Anwalt aller Heimatvertriebenen und Aussiedler, ohne den spezifischen Charakter der Schirmherrschaft über den Vierten Stamm, die Sudetendeutschen, in Frage zu stellen oder zu relativieren.“ (vgl. auch Seehofer 2010a). Lediglich die Heimatvertriebenen werden zwar im Programm von 2003 angesprochen, auch dort aber nicht prominent behandelt.

Abbildung 6.2.1: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung des CSU-Programmtexts in Bayern 1994

Bayern										1994										CSU	
Akteur	Reg.anteil in %	GTA in %	Anzahl der Textteile						konzentr. Teil		Politikfelder mit den größten Streuwerten						Präambel/ Nachwort	Aussiedler			
			konz	4	3	2	1	Gesamt	HPF	hier. Stw.	B1		B2		B3						
CSU	100	0,98	0	0	0	1	1	2	Gesellsch.	0,98*	1	Recht	1	Innen			0	0			
Abkürzungen																					
GTA	Gesamttextanteil								Reg.anteil	Sitzanteil der Partei an den Gesamtsitzen der Regierungsfractionen											
hierStw.	hierarchischer Stellenwert der höchsten Beobachtung								HPF	Hauptpolitikfeld											

* Der hierarchische Stellenwert war mangels großer oder mittelgroßer Beobachtungen in diesem Fall nicht sinnhaft ermittelbar.

Eigene Darstellung.

Abbildung 6.2.2: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung des CSU-Programmtexts in Bayern 1998

Bayern										1998										CSU	
Akteur	Reg.anteil in %	GTA in %	Anzahl der Textteile						konzentr. Teil		Politikfelder mit den größten Streuwerten						Präambel/ Nachwort	Aussiedler			
			konz	4	3	2	1	Gesamt	HPF	hier. Stw.	B1		B2		B3						
CSU	100	5,9	1	0	0	4	1	5	Ausl.pol.	2,5	1	Innen	1	Arbeit	1	Europa/Int	0	0			
Abkürzungen																					
GTA	Gesamttextanteil								Reg.anteil	Sitzanteil der Partei an den Gesamtsitzen der Regierungsfractionen											
hierStw.	hierarchischer Stellenwert der höchsten Beobachtung								HPF	Hauptpolitikfeld											

Eigene Darstellung.

Abbildung 6.2.3: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung des CSU-Programmtexts in Bayern 2003

Bayern														2003										CSU	
Akteur	Reg.anteil in %	GTA in %	Anzahl der Textteile						konzentr. Teil		Politikfelder mit den größten Streuwerten						Präambel/ Nachwort	Aussiedler							
			konz	4	3	2	1	Gesamt	HPF	hier. Stw.	B1	B2	B3												
CSU	100	0,3	0	0	0	0	0	0		0,21	1	Wissensch.					0	0							
Abkürzungen																									
GTA	Gesamttextanteil								Reg.anteil		Sitzanteil der Partei an den Gesamtsitzen der Regierungsfractionen														
hierStw.	hierarchischer Stellenwert der höchsten Beobachtung								HPF		Hauptpolitikfeld														

Eigene Darstellung.

Die wahlprogrammbasierte Abschätzung von Zielen der christsozialen Partei stellt nicht nur aufgrund der Textlänge eine Herausforderung dar. Es kommt hinzu, dass man Wahlprogrammen in der CSU noch bis in die 2000er Jahre gemeinhin relativ wenig Wert beigemessen hatte (vgl. Q Beckstein 2013). Die programmatische Kommunikation mit den Wählern und der Bevölkerung fand meist über die politisch handelnden Einzelakteure statt, so z.B. über die Wahlkreisarbeit von Abgeordneten. So sei die Erstellung des Programmtexts vornehmlich nicht politisch, sondern vielmehr verwaltungstechnisch expertenbasiert gewesen: Informationen zu aktuellen Problemen, gesetzgeberischem Bedarf und dringlich zu lösenden Fragen seien aus den Ressorts selbst gekommen – im Fall des Innenressorts genauer gesagt von den Führungshilfen (ebd.¹⁵³). Dieses Charakteristikum macht deutlich, dass der Einfluss der Regierungspartei und

¹⁵³ vgl. auch Entstehung des Zehn-Punkte-Integrationsplans: Bayerischer Ministerrat (2008a, 2008b).

ihrer Fraktion im Landtag als Kollektivakteur deutlich geringer erscheint als in anderen Regierungskonstellationen in anderen Bundesländern.

So ist also *erstens* eine Abschätzung der Parteiziele entlang von Wahlprogrammen aufgrund der sehr knapp gehaltenen Textlänge nur sehr eingeschränkt möglich. Dies gilt besonders für die vertikale Verortung. Für die horizontale Dimension können die Zweiteilung in einen sozialpolitischen Integrationsbereich und in einen innenpolitisch dominierten Asyl- und Zuwanderungsbereich hingegen eher als plausible Indikatoreausprägungen dienen. Diese Zweiteilung ist im Fallgruppenzeitraum entsprechend auf der abhängigen Variablen vorgezeichnet. *Zweitens* ist der potentielle Einfluss von Partei und Fraktion auf die Organisationspolitik als eher niedrig einzuschätzen. Die Prinzipaleigenschaft wird hier vom Akteur nicht in dem Maße ausgefüllt, wie theoretisch erwartet.

Kettenglied III: Ministerpräsident Dr. Edmund Stoiber (1994) machte das Thema Zuwanderung in seiner Regierungserklärung von 1994 zu einem seiner sieben ‚Ecksteine des Wandels‘ und stellte jenen Teil der Migrations- und Integrationspolitik in den Fokus. Auch in seiner Antrittsregierungserklärung der darauffolgenden Amtsperiode (Stoiber 1998) war die Aufmerksamkeit gegenüber dem Politikfeld hoch. Allerdings lag der Schwerpunkt hier auf dem Teilbereich ‚Integration‘. Einen textanteilmäßigen Höhepunkt erreichte das Thema ‚Migration und Integration‘ allerdings in der Regierungserklärung zur Inneren Sicherheit (Stoiber 2001) zum Anlass der Anschläge des 11. Septembers. Hier wurde insbesondere der Ausländerterrorismus in Verbindung mit dem Politikfeld diskutiert. In seiner Regierungserklärung ‚Bilanz und Ausblick‘ (Stoiber 2003a) gegen Ende der Periode war es wiederum der Teilaspekt ‚Zuwanderung‘, welcher prominent in der Rede behandelt wurde. Im Herbst desselben Jahres trat er zu seiner Antrittsregierungserklärung für die neue Periode erneut vor das Parlament (Stoiber 2003b). In dieser Rede tritt abermals die Trennung der bayerischen Migrations- und Integrationsdebatte in einen Zuwanderungs- und einen Integrationsaspekt hervor. Im Zusammenhang mit der Hochschul- und Arbeitsmarktpolitik fällt in dieser Erklärung auf, dass er die Abwanderung von Spitzenkräften ins Ausland besonders ausführlich als Herausforderung für Wirtschaft und Forschung behandelte (zur dahingehenden Aufmerksamkeit vgl. auch Munzinger 2008a). Insgesamt kann auf Grundlage seiner Regierungserklärungen auf ein ausgeprägtes Interesse an Gegenständen der Migrations- und Integrationspolitik geschlossen werden.

Noch deutlicher tritt die erhöhte Aufmerksamkeit gegenüber jenem Bereich beim Blick auf den Lebenslauf Stoibers hervor. Vor seiner Wahl zum Landesvater war Stoiber Innenminister im Kabinett seines Vorgänger Max Streibl. Dort habe neben der allgemeinen Inneren Sicherheit und der Bekämpfung des Rechtsradikalismus insbesondere die Ausländer- und Asylpolitik zu den politischen Schwerpunkten des Juristen gezählt (vgl. Munzinger 2008a). Auch in seiner Zeit als Landesvater äußerte er sich weiterhin gelegentlich zu Themen der Zuwanderungs- und Asylpolitik (ebd.).

Mit der Übernahme des Ministerpräsidentenamts ging traditionell (Posselt 2012) auch die Übernahme der Schirmherrschaft für die Volksgruppe der Sudetendeutschen als

‚vierter Stamm Bayerns‘ einher. So sorgte Stoiber auf den Sudetentagen 1998 in Nürnberg mit der Weigerung zur Aufnahme der Tschechischen Republik in die Europäische Union und 2005 in Augsburg mit der Forderung an Tschechien, die Beneš-Dekrete¹⁵⁴ aufzuheben (vgl. Munzinger 2008a), für sichtbare Aufmerksamkeit in Angelegenheit der Volksgruppe. Hinweise auf eine besondere Affinität zur Gruppe der Aussiedler gibt es – abgesehen von allgemeinen Unterstützungsbemühungen für deutsche Migranten (vgl. Seehofer 2010a) – indes nicht.

Vier wichtige Erkenntnisse lassen sich für die Analyse der organisationspolitischen Ziele Stoibers im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik folgern. *Erstens* legte Stoiber schon in seiner Zeit als Innenminister, aber auch später als Ministerpräsident, besonderen Wert auf den Themenbereich ‚Zuwanderung‘. *Zweitens* erweiterte der Kanzlerkandidat von 2002 jenen Teilbereich in seinen Regierungserklärungen mithin um die Integrationspolitik. Dies rührte jedoch weniger von seinem besonderen Interesse her. Vielmehr war dies Ausdruck des Gesamtabbilds der Regierungspolitik. *Drittens* galt Stoibers Aufmerksamkeit der wirtschaftlichen Weiterentwicklung Bayerns als Spitzenstandort. Im Zuge dessen setzte er sich mit Ab- und Zuwanderung von Hochqualifizierten auseinander. *Viertens* kann nicht festgestellt werden, dass die Affinität zu aussiedlerpolitischen Themen über das traditionell erhöhte Aufmerksamkeitsmaß bayerischer Ministerpräsidenten gegenüber deutschen Migranten hinausging.

Kettenglied IV: Aus mehreren Gründen ist die Akteursbeziehung zwischen Ministerpräsident Stoiber und Innenminister Beckstein eine besonders wichtige. Es gibt vier Hauptgründe, warum diese Delegationsbeziehung einer genaueren Betrachtung bedarf. *Erstens* wurde Becksteins Position im Kabinett mindestens symbolisch aufgewertet, indem ihn Stoiber im Fallgruppenzeitraum zum stellvertretenden Ministerpräsidenten berief. *Zweitens* arbeitete Beckstein vor 1993 als Innenstaatssekretär bereits mit dem damaligen Ressortleiter Stoiber zusammen. *Drittens* war Beckstein daraufhin Amtsnachfolger Stoibers als Innenminister. Die beiden teilten sich deshalb bereits Fachbereichswissen und amtsbezogene Themenaufmerksamkeit. Damit eng in Verbindung steht *viertens* die Zielabschätzung für Stoiber, an welcher Stelle er migrations- und integrationspolitischer Aufgaben gerne verortet gehabt hätte. Aus dieser Zielabschätzung lässt sich die theoretische Erwartung generieren, dass der Landesvater eine Verortung jener Aufgaben im innenpolitischen Bereich bevorzugte. Dies galt insbesondere für zugewanderungs- und asylpolitische Fragen. Eine so geartete Ansiedlung setzt dabei gemäß theoretischer Herleitung immer voraus, dass die Ziele des Agenten in der Delegationsbeziehung von ähnlich hoher Aufmerksamkeit und richtungsgleicher Zielverfolgung geprägt ist. Bis gegen Ende des Fallgruppenzeitraums sei diese Bedingung für eine großzügige Delegation von Entscheidungsbefugnissen gegeben gewesen: „Sie dürfen sich das nicht so vorstellen, als dass es da ein großes, böses Gegeneinander gegeben hat. Da gibt es schon

¹⁵⁴ Die Beneš-Dekrete sind nach dem damaligen tschechoslowakischen Staatspräsidenten Edvard Beneš benannt. Mit den Dekreten wurden die Besitztümer der ethnisch Deutschen auf dem Staatsgebiet der neu gegründeten Tschechoslowakei enteignet.

mal Rivalität – selbstverständlich. Aber im Prinzip war klar: Beckstein will den Erfolg von Stoiber. Ich war sein engster Mitarbeiter. Wenn ich eine tolle Idee gehabt habe, dann bin hingegangen: ‚Edmund, das wäre doch eine tolle Geschichte. Wie könnte man das denn anstellen?‘. Und umgekehrt, wenn er gesagt hat: ‚Wir haben Dieses und Jenes besprochen. Was meinst Du denn dazu?‘. Da hat es auf der politischen Ebene mehr als ein Jahrzehnt überhaupt keine Probleme gegeben.“ (Q Beckstein 2013). Auch im Munzinger-Archiveintrag (2008b) finden sich mehrere Hinweise auf ein enges Vertrauensverhältnis: Beckstein sei schon als Staatssekretär „konsequenter Verfechter der von Innenminister Edmund Stoiber [...] vorgegebenen restriktiven Politik“ im Bereich Asyl gewesen; außerdem sei der 2001 zum stellvertretenden Ministerpräsidenten berufene Franke „schon lange als enger Vertrauter des Regierungschefs“ bekannt gewesen. Trotz der weitreichenden Delegation von Entscheidungsbefugnissen und Bearbeitungsgegenständen an Beckstein war dem Ministerpräsidenten einvernehmlich ein Rückholrecht für einzelne Gegenstände vorbehalten geblieben. Wollte der Ministerpräsident bei einem hochpolitischen Thema an die Presse gehen, dann sei er auch an die Presse gegangen: „Das ist völlig klar gewesen. Wenn Edmund Stoiber zur Talkshow wollte, dann hat er mich angerufen und hat gesagt: ‚Günther, hab Verständnis, das mach‘ ich‘. Das war natürlich völlig klar, dass der Ministerpräsident überall das Zugriffsrecht hat, damit er Politik so gestalten kann, wie er das wollte.“ (Q Beckstein 2013). In einer Koalitionsregierung ist das verfassungsrechtlich verbrieftete Recht des gestaltenden Regierens durch den Ministerpräsidenten oft eher formaler Natur. In einer Ein-Parteien-Regierung konnte dieser Gestaltungsanspruch hingegen deutlich zur Geltung kommen. Von diesem Recht hatte Stoiber jedoch hinsichtlich der Organisationspolitik im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik keinen Gebrauch gemacht.

Stoiber ließ Beckstein also diesbezüglich freie Hand. Dies ging so weit, dass Beckstein sein persönliches Interesse an der Integrationspolitik organisatorisch bei den Führungshilfen verankerte. Ursprünglich einigte man sich im Zuge des Ressortzuschnitts eigentlich darauf, dass das Innenministerium den Aufgabenkomplex um Zu- und Abwanderung, Asylpolitik, Einbürgerung und Staatsangehörigkeit erhalten sollte, während das Sozialministerium die koordinierende und konzentrierte Stelle integrationspolitischer Aufgabenbündelung im Haus sein sollte. Beckstein aber richtete bei den Führungshilfen – seinem politischen Ministerstab – eine Stelle für integrationspolitische Einzelprojekte ein. Auf die Frage hin, ob das vom Ministerpräsident abgesegnet worden sei, antwortete Beckstein, dass er diesbezüglich nicht vorher gefragt, sondern diesen Schritt einfach getan habe (Q Beckstein 2013). Zu den Sozialministerinnen habe Beckstein ein freundschaftliches Verhältnis gepflegt; im Zuge dessen seien Probleme bei Zuständigkeitsüberlagerungen im Bereich der Integrationspolitik im Zwiegespräch aus der Welt geschafft worden: „In dem Augenblick, wo es Probleme zwischen den Ministern gegeben hat, haben wir das ohne große Problematik gelöst. Wir wollten unter keinen Umständen, dass das vom Ministerrat oder vom Ministerpräsidenten geregelt wird. Wir sind alle so befreundet, dass wir auch immer gesagt haben: ‚Da finden wir eine Lösung‘.

Hat auch immer funktioniert. [...] Es hat eine Absprache zwischen der damaligen Sozialministerin und mir gegeben, dass wir nie einen Konfliktpunkt ins Kabinett geben, sondern das immer vorher lösen.“ (Q Beckstein 2013).

Weniger hervorstechend als bei Innenminister Beckstein waren die Aufmerksamkeitswerte der beiden Sozialministerinnen im Fallgruppenzeitraum. Barbara Stamm musste im Januar 2001 das Amt der Sozialressortchefin und stellvertretenden Ministerpräsidentin im Zuge der BSE-Krise aufgeben. Weder bei ihr (Landtag BY 2014: 186, Munzinger 2014a) noch bei der Nachfolgerin im enger zugeschnittenen Arbeits- und Sozialressort, Christa Stewens (Munzinger 2014b), gab es Hinweise auf herausgehobene Interessen in diesem Bereich. Stammers Einstieg in die Staatsregierung fiel in die Zeit der Asyldebatte Anfang der 90er, sodass sie als Staatssekretärin oft (z.B. Voigt 1992, Bremauer 1991, Nürnberger Nachrichten 1990, Führ 1990) zu diesen Themen öffentlich auftrat. Kurz nachdem die Intensität der Debatte abgeflaut war, übernahm Stamm die Hausleitung des Ressorts. Ab diesem Zeitpunkt dünnnten sich entsprechende Wortbeiträge zum Thema (z.B. Theml 1994) aus. Genauso darf man auch die raren Äußerungen von Stewens zur Integrationspolitik (z.B. Dahlkamp et al. 2003, Stern 2005 oder Schwarzmeier 2005) nicht überinterpretieren. Nicht zuletzt aufgrund jener wenig ausgeprägten Aufmerksamkeit der beiden Sozialministerinnen gegenüber dem Themenfeld war es Innenminister Beckstein möglich, auch im Bereich der Integrationspolitik tätig zu werden.

Das Hauptaugenmerk Becksteins im Feld der Migrations- und Integrationspolitik lag jedoch auf dem ordnungspolitischen Aspekt der Zuwanderung. Entsprechend trat Beckstein in der Öffentlichkeit vor allem mit Äußerungen zu ‚Asyl‘, ‚Einbürgerung‘ und ‚Umgang mit straffällig gewordenen Ausländern‘ in Erscheinung (Munzinger 2008b, vgl. auch Beckstein 2001 oder 2003). Jener Themenkomplex sei für ihn „sogar das dominierende Thema in all den Jahren“ gewesen (Q Beckstein 2013). Ihm sei dies schon ab 1993 klar gewesen: „Nach der Öffnung des Eisernen Vorhangs sind ja Aussiedlerzahlen und Asylbewerberzahlen hoch gegangen. Die demographische Entwicklung war damals noch nicht in aller Munde, aber das wussten wir. Aber auch die Internationalisierung der Wissenschaft war ein riesen Thema.“

Dabei erachtete der Jurist den Migrationsaspekt des Politikfelds als unzertrennlichen Bestandteil der Innenpolitik. Auf die Frage hin, ob er sich vorstellen könne, nach dem rheinland-pfälzischen Vorbild das linienorganisierte Staatsbürgerschaftsrecht aus dem Innenressort herauszulösen, erklärte er mit Nachdruck: „Als Innenminister hätte ich das nie erlaubt. Da wäre ich sofort zurückgetreten.“ Er hätte auf keinen Fall auf diese Kompetenz verzichtet, weil „es eine zentrale Aufgabe ist und abgesehen davon eine ordentliche Verwaltungsaufgabe ist. Ich kann ja Ausländerpolitik nicht so machen, dass wenn Unterschriftenlisten lang sind und ein Pfarrer oder Journalisten [auf dieser Liste] drauf sind, dann wird die Aufenthaltserlaubnis gegeben. Und der arme Teufel, der anständig ist, aber keine Beziehungen hat, der wird dann abgelehnt. So kann man das nicht machen. Das ist zunächst einmal zu 90 Prozent eine ganz anständige Rechtsaus-

legungsfrage. Und das gehört deshalb auch in ein ganz klassisches Ministerium: Innenministerium mit Landratsamt, Regierungen und die Spitzenbehörde Ministerium, in der man das hierarchisch gegliedert machen kann und die eine ordnungsgemäße Verwaltung haben.“ (Q Beckstein 2013, ähnlich Q Knapp 2016).

Über diese linienorganisierten Verwaltungsaufgaben hinaus beschäftigte sich Beckstein politisch auch mit Migrationssteuerung (vgl. auch Munzinger 2008b). Jenes Engagement fand ihren organisatorischen Niederschlag mit der Berufung eines ‚Migrationsverantwortlichen‘. Grund für die Einführung dieser Position sei gewesen, „dass man da jemanden hat, der diese Frage stärker bearbeitet“ (Q Beckstein 2013)¹⁵⁵.

Seinen Fokus auf Migrations- und Integrationspolitik habe der CSU-Politiker auch dann nicht aufgegeben, als er 2007 zum Ministerpräsidenten berufen wurde: „Die Frage Migrations- und Integrationspolitik habe ich als die zentrale Frage des 21. Jahrhunderts in meiner Regierungserklärung angegeben. Die Frage ‚Sozialleistungen‘ hat ja sehr starken Bezug zu Bildung, aber noch stärker mit der Frage ‚Integration‘.“ (Q Beckstein 2013). Zwar seien in jener Regierungserklärung laut Munzinger-Archiv (2008b) eher familien-, bildungs- und umweltpolitische Themen im Vordergrund gestanden; tatsächlich widmete Beckstein (2007) aber der Integrationspolitik als zweitem Thema zwischen dem ersten – Familienpolitik – und dem zweiten – Bildungspolitik – einen ausgedehnten Abschnitt. Den Migrationsaspekt sparte er in jener Regierungserklärung hingegen aus.

Von seiner nunmehr vorteilhafteren Position in der Delegationskette machte er jedoch in der kurzen Dauer seiner Amtszeit nicht Gebrauch. Der Grund hierfür liegt nahe: „Ich war ja nur ein Jahr. Ich konnte nicht große Zuständigkeiten ändern. Ich *hätte* [betont] mehr Zuständigkeiten verändert.“ (Q Beckstein 2013). „Die Frage nach der Verteilung auf die Ministerien hätte ich als Ministerpräsident deutlich verändert, aber mir war klar: Ein Jahr vor der Wahl macht man sowas nicht, weil es bis dahin viel Unruhe gibt, bis alle wieder arbeiten können. Zu einer zweiten Legislaturperiode ist es nicht gekommen, sodass ich da nix gemacht hatte.“ Und weiter: „Organisationsveränderungen haben einen Aufwand, den der Außenstehende nicht erkennt. Das beginnt damit: Bis der [Beschäftigte] seine Schreibmaschine hat oder irgendwelche Arbeitsmittel und die Telefonnummer, [vergeht Zeit]. Dann will der, dass sein Raum gestrichen wird und dass dann Bilder kommen. Dann muss er sich überall vorstellen: ‚Jetzt bin ich der Neue‘. [...] Da geht unendlich viel Zeit verloren.“

¹⁵⁵ Zur personellen Besetzung merkt Beckstein (Q 2013) an: „Das war ein Mitarbeiter, der sehr große Verdienste und Arbeit im Ministerium geleistet hat und dann eine Zeit lang zu einer internationalen Organisation gegangen ist und dann wieder zurückgekommen ist. Das war dann auch etwas, um seinen Status zu rechtfertigen, [...] Das war auch jemand, der das wirklich gut gemacht hat und viele Impulse in die Innenministerkonferenz auch gegeben hat.“

Diese Zurückhaltung im Vorfeld der anstehenden Landtagswahl äußerte sich nicht nur in ausbleibender Verwaltungsreorganisation: Auch unter den Akteuren in Kettenglied IV kam es zu wenigen personellen Neuerungen. „Auf eine größere Umbildung seines am 16. Okt. vereidigten Kabinettes verzichtete B., neue Gesichter fanden sich vornehmlich bei den Staatssekretären und die von vielen als Aufbruchssignal erhoffte Verjüngung blieb aus“, heißt es im Munzinger-Archiveintrag (2008b). Ebenso zurückhaltend in Sachen Reorganisation verhielt sich Joachim Hermann Becksteins frischgebackener Nachfolger im Amt des Innenministers. Sowohl die Führungshilfen und den Migrationsverantwortlichen im Stab als auch die linienorganisierten Aufgabenbündel beließ er mit entsprechender Zuständigkeit im Amt.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Beckstein über mehr als ein Jahrzehnt die zentrale Figur in der Migrations- und Integrationspolitik Bayerns war. Seine Vorhaben wurden von Ministerpräsident Stoiber wohlwollend begleitet. Als Beckstein selbst zum Ministerpräsidenten berufen wurde, nahm er aus Zeitgründen keine weitreichenden Organisationsveränderungen vor. Zu seiner Zeit als Innenminister war er zwar eher mit Fragen der Zuwanderung befasst; aus seinem besonderen Interesse für integrationspolitische Gegenstände siedelte er jedoch in seinem politischen Stab eine entsprechende Stelle an: Minister wollen „eigentlich – und so war es zumindest, was mich betrifft – immer alles was spannend ist bei sich irgendwie haben. Darum habe ich Integrationspolitik als zentrale Aufgabe des Innenministeriums angesehen.“ (Q Beckstein 2013). Konflikte aufgrund der dadurch entstandenen Zuständigkeitsüberlagerungen wurden meist auf Ministerebene beigelegt. Dies sei auf das persönlich-freundschaftliche Verhältnis des Franken zu den beiden Ministerinnen zurückzuführen gewesen. Nicht ganz so einvernehmlich sei sein integrationspolitisches Engagement jedoch bei den Beschäftigten des Sozialressorts aufgenommen worden (ebd.). Deshalb lohnt sich hier ein Blick auf die Ziele der Spitzenbeamten in den beteiligten Ressorts besonders.

Kettenglied V: Becksteins integrationspolitisches Engagement war den zuständigen Beschäftigten im Sozial- und Kultusministerium zuweilen ein Dorn im Auge: „Im Sozialministerium auf Beamtenebene hat es manche Eifersüchteleien gegeben. Die haben mir nicht zu Unrecht vorgeworfen, dass ich meine Kompetenzen sehr weit ausgelegt habe.“ (Q Beckstein 2013)¹⁵⁶. Die Beschwerde aus dem Aufbau des Sozialressorts folgte oft prompt: Es sei vorgekommen, „dass der Ministerialrat kommt und sagt: ‚Frau Ministerin, der Beckstein, der macht Dinge, die den überhaupt nix angehen.‘ Das hat es oft gegeben. Dann haben wir aber sofort gesagt: ‚Also, die sollen sich nicht so aufregen‘. Wir wollen die ja nicht beeinträchtigen. Aber auf der politischen Ebene kann man nicht allein als erstes fragen: ‚Wer ist zuständig?‘, sondern ‚Was will ich erreichen?‘“ (Q Beckstein 2013).

¹⁵⁶ Auch im weiteren Interviewverlauf betont Beckstein immer wieder, dass die Beamtenschaft des Sozialressorts nicht zu Unrecht kritisch auf das eigenständige integrationspolitische Handeln des Ministers hingewiesen habe.

Zu jenen zuständigkeitsumstrittenen Einzelprojekten des Ministers zählten beispielsweise auch bildungspolitisch relevante Maßnahmen. Besonders hervorgehoben möchte Beckstein die Schulschwänzer-Aktion wissen. Der aus Nürnberg stammende Beckstein hatte gehört, dass die Chance auf einen guten Bildungsabschluss bei Jugendlichen mit Migrationshintergrund schon deshalb geringer sei, weil diese im Unterricht oft fehlten. „Daraufhin habe ich schlichtweg – ohne das Kultusministerium zu fragen – in Nürnberg gefragt: ‚Wie ist das Problem?‘ und hörte, dass in nennenswertem Umfang Migrantenkinder nicht zur Schule gekommen sind. Das haben wir dann durchgesetzt.“ (Q Beckstein 2013). Freilich musste das Kultusministerium beteiligt werden; die Maßnahme selbst wurde jedoch vom Innenressort angestoßen und begleitet. Der ehemalige Innenminister merkt hierzu an: „Ja gut, mit dem Kultusministerium habe ich immer eine schwierige Beziehung gehabt, weil das ein sehr bürokratisches Ministerium ist.“ (ebd.).

Auch am Führungsstil im eigenen Haus ist ersichtlich, dass Beckstein regulär-verwaltungstätige Aufgaben der Beamtenschaft in der Landesministerialverwaltung stark von seinen politischen Maßnahmen als Exekutivpolitiker abhob. Er überließ die organisatorische Ausgestaltung des linienorganisierten Rumpfes seinem Amtschef, Dr. Georg Waltner. Dieser war bis 2004 im Amt. Genauso wie sein Nachfolger Günter Schuster kam Waltner aus dem baurechtlichen Aufgabenkreis des Innenministeriums (vgl. Bayerische Ingenieurekammer 2004). So bemerkt Beckstein (Q 2013) zur Ausgestaltung der Aufbauorganisation: „Die [beiden] haben das im Innenministerium gemacht. Mir war das wurscht.“ An anderer Stelle fügt er hinzu: „Mein Verständnis war: Meinem damaligen Amtschef Waltner habe ich ein außergewöhnliches Vertrauen entgegengebracht. Und das wollte der auch. Sonst hätte das Konflikte gegeben. So Dinge, die die anständige Verwaltung betroffen haben, da habe ich ihm sehr viel Freiheit gelassen.“ Die Vielzahl der administrativen Abläufe sei regelmäßig auf der Arbeitsebene erledigt worden; nur selten bedurfte es der Einschaltung des Ministers: Das „läuft in Bayern immer so, dass man zuerst einmal auf der Arbeitsebene ist. Wenn die Arbeitsebene nicht zu Rande kommt, geht es an die Amtschefs und die Amtschefs regeln das. 90 Prozent regeln die Amtschefs. Und wenn es da nicht klappt, dann ist das auf die Ebene der Minister gelaufen. Und da hat es dann nie ernsthaft Probleme gegeben.“ (ebd.). Beckstein selbst ist zudem als eher reorganisationsscheu einzuschätzen. Anlässlich der Berufung Schusters zum Amtschef im Jahr 2004 brachte er seine Hoffnung zum Ausdruck, dass dieser doch das Schiff wie gehabt weiterlotsen und Kontinuität im Haus sicherstellen solle (Bayerische Ingenieurekammer 2004).

Im Interview berichtete Beckstein (Q 2013) auf die Frage nach der Sinnhaftigkeit von Organisationsreformen von einem für ihn kennzeichnendes Erlebnis: „Ich erinnere mich bis heute an eines meiner ersten Schlüsselerlebnisse. Das war in der ersten Woche als ich Minister war. Da wollte ich was wissen, dann hat ein Beamter gesagt: ‚Da brauchen wir gar nicht drüber reden, das haben wir erst kürzlich entschieden‘. Dann habe ich keine Ruhe gegeben. Dann ist er gekommen und hat gemeint: ‚Ist doch schon ein bisschen länger her: Das war vor 16 Jahren.‘ Von daher ist eine Verwaltung, die neue

Veränderungen berücksichtigt ... wir leben in einer Zeit, in der alles immer schneller sich ändert. Dass man da Verwaltung bereit macht, sich den neuen Dingen zu stellen, ist ganz wichtig. Trotzdem sind die Prozesse – gerade bei Verwaltungsreformen – etwas, was viel Mühe macht und der Erfolg nur sehr eingeschränkt ist.“ Deshalb habe er seine organisationspolitischen Maßnahmen auf seinen Stab konzentriert.

Sein Amtschef habe die stetige Vergrößerung des Stabs nicht mit Wohlwollen begleitet, so Beckstein (Q 2013). Dies deckt sich mit der Zielabschätzung für Spitzenbeamte aus der Linienorganisation, wonach diese Führungskräfte es nicht gerne sähen, wenn außerhalb der Linie Strukturen wüchsen. Diese Strukturen gefährdeten – so deren Auffassung – regelmäßig den regulären Verwaltungsvollzug (vgl. Q Neumeyer 2011). Allerdings waren auch die Führungshilfen dem Amtschef unterstellt. Hier verließ sich Beckstein hinsichtlich der Stellenbesetzung regelmäßig auf die Vorschläge Waltners; die Stellen der Führungshilfe wurden fast ausnahmslos aus dem Personalbestand des Hauses rekrutiert (Q Beckstein 2013). Es ist davon auszugehen, dass diese Vorgehensweise die Interessensdistanz zwischen Linie und Stab und somit auch indirekt zwischen Beckstein und Waltner schmälerte.

6.2.1.2 Datenkomprimierung und Erklärung mittels Modell

Nach der näheren Beschreibung zahlreicher Delegationsbeziehungen folgt nun die Aufbereitung der Daten für die Gesamtzusammenhangsanalyse des Tests. Vor der Betrachtung von akteurszielbezogenen Hypothesen steht zuvor eine Betrachtung der Gewohnheitshypothese im Lichte der vorhandenen Daten an. Dabei ist die Hypothese besonders im Fall Bayern zu bestätigen. Niedrige Varianz bei der Akteurszusammensetzung und -konstellation geht mit unwesentlichen Reorganisationsmaßnahmen einher. Lediglich der Migrationsverantwortliche ist neu und bringt damit Becksteins Interesse an Migrationssteuerung noch deutlicher zur Geltung.

Spätestens jetzt, beim eigentlichen Hypothesentest, stellt sich heraus: Bayern ist ein Sonderfall. Entsprechend ungewöhnlich zeigt sich die Zusammenschau. Eine Sequenz entfiel aufgrund der absoluten Mehrheit der CSU: Mangels der Notwendigkeit einer Koalitionsbildung lag kein entsprechendes Dokument der Vorfestlegung nachfolgender Agenten vor. Eine der näher betrachteten Delegationsbeziehungen passt nicht ins Bild der theoretisch formulierten Erwartungen. 6 Erkenntnisbausteine mit insgesamt 12 Delegationsbeziehungen erfüllten die Erwartungen. Für eine weitere strittige Delegationsbeziehung fällt das Urteil nach Abwägung ebenfalls zugunsten der theoretischen Prognose aus.

Keine Aussage kann über die erstbetrachtete Sequenz getroffen werden. Hierbei handelt es sich um das Prinzipal-Agenten-Verhältnis zwischen den Christsozialen und Stoiber (1). Zwei Gründe sprechen gegen eine Interpretation der Parteiziele hinsichtlich der Organisationspolitik im Bereich ‚Migration und Integration‘. *Erstens* spielten Wahlprogramme bei der Werbung um Wählerstimmen eine eher untergeordnete Rolle und *zweitens* waren jene Texte für eine sinnhafte Interpretation in diesem Fallgruppenzeitraum

außerordentlich kurz. Dem Ministerpräsidenten kam deshalb eine sehr wichtige Rolle beim Zuschnitt und teilweise auch bei der Strukturierung der Ressorts zu. (2) Dabei gab es in einer überwiegend freundschaftlichen Atmosphäre innerhalb des Kabinetts (Q Beckstein 2013) kaum Zielkonflikte im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik¹⁵⁷. Sowohl die Ziele des Innenministers als auch die der Sozialministerinnen standen den Zielen Stoibers nicht entgegen. (3) Die Prinzipal-Agenten-Beziehung zwischen Beckstein und seinen Amtschefs war vertrauensvoll. Zielkonflikte hinsichtlich der Linienorganisation kamen deshalb nicht zum Vorschein, weil sich Beckstein aus der organisatorischen Ausgestaltung des Rumpfministeriums heraushielt. (4) Was die schrittweise Vergrößerung des Führungsstabs im Haus betraf, traten allerdings Zielkonflikte auf. *Einerseits* bestimmte Beckstein erwartungsgemäß über die Ansiedlung von Aufgaben im Stabsbereich, indem er jener Stelle bestimmte Aufgaben der Integrationspolitik zuwies. *Andererseits* hatte Waltner aufgrund der hierarchisch-formalen Unterordnung des Stabs in seinen Zuständigkeitsbereich partiellen Einfluss auf die Geschicke im Bereich der Führungshilfen und Mitsprachemöglichkeit bei der personellen Besetzung jener Stabsstellen. Testtheoretisch liegt in dieser Delegationsbeziehung vornehmlich die Aufbaustruktur im Fokus der Betrachtung. Diesbezüglich setzte sich Beckstein mit seiner Position mittels Vorfestlegung durch. (5) Entgegen den Erwartungen sorgten die Ministerinnen im Sozialressort nicht für die Einhaltung von Ressortzuständigkeiten. Diese wurde von den Beschäftigten im Arbeits- und Sozialministerium vergebens gefordert (5a). Trotz des Unbehagens dortiger Ministerialbeschäftigter blieb Becksteins Engagement im integrationspolitischen Bereich in Sequenz III unangetastet (5b). (6) Im kurzen Zeitraum des Kabinetts Beckstein von 2007 bis 2008 wurde auf Reorganisation in weiten Teilen verzichtet, da man schon bald nach Antritt des neuen Ministerpräsidenten offiziell den Wahlkampf einläutete. Für diese sechs näher betrachteten Erkenntnisbausteine ergibt sich folgende Tabelle:

Abbildung 6.2.4: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen der Fallgruppe Bayern 1994-2008

Fallgruppe Bayern 1994-2008						
Nr.	Entscheidungsgegenstand	Stichwort	Beteiligte	Seq.	Del.Bez.	Erk.
1	Migration und Integration	Wahlprogramme CSU	CSU/Stoiber	1-2	1	
2	Migration und Integration	Freundschaftl. Kabinett	Stoiber/Beckst./Stamm/Ste.	3	3	
3	Migration	Linienorganisation	Beckstein/Waltner/Schuster	4	2	
4	Integration	Stab	Beckstein/Waltner/Schuster	4	2	
5a	Einzelprojekte Integration	Beschwerde MAS-Beschäft.	Stamm/Stewens/Beschäftigte	4	1	
5b	Einzelprojekte Integration	Becksteins Integ.-Engagement	Stoiber/Beckst./Stamm/Ste.	2-3	2	
6	Migration und Integration	Becksteins MP-Amtszeit	Beckstein/Minister/Spitzenb.	3-4	5	
				2-4	16	13/2/1
				<< Gesamt		

Erk.

Erkenntnisbaustein
konform
falsifiziert
keine Aussage möglich

Del. Bez.

Seq.

Anzahl der Delegationsbeziehungen
beteiligte Sequenzen

19

Eigene Darstellung.

¹⁵⁷ In anderen Politikfeldern kam es hingegen vereinzelt zu personalbezogenen Reorganisationsmaßnahmen: Man erinnere sich an die Absetzung Stamms während der BSE-Krise (Munzinger 2014a) oder die „Entmachtung“ (Gorkow und Stiller 1998) ihres Vorgängers im Amt des stellvertretenden Ministerpräsidenten, Hans Zehetmeier (vgl. Munzinger 2011n).

6.2.2 Fallgruppe Bayern 2008-2013

Die zweite Fallgruppe der Datenauswertung umschließt alle Fälle in Bayern im Zeitraum von 2008 bis 2013 und damit die Regierungsperiode der Koalition aus Freidemokraten und Christsozialen.

Erstmals seit mehreren Jahrzehnten war die CSU bei der Regierungsbildung auf einen Koalitionspartner angewiesen. Trotz verstärkter Aufmerksamkeit am Thema ‚Integration‘ gingen die organisationspolitischen Vorstellungen in dieser Hinsicht vielerorts auseinander. Die CSU erhielt die einschlägigen Ressorts mit Integrationszuständigkeit und konnte die im Wahlprogramm geforderte Einrichtung einer Koordinierungsstelle für Integration ohne Hindernisse durchsetzen. Die FDP musste sich hingegen in den Koalitionsaushandlungen hartnäckig gegen die Christsozialen durchsetzen: Schließlich gelang es ihnen, unabhängig von der neuen Koordinierungsstelle einen Beauftragten für Integrationsbelange in der Vereinbarung festzuschreiben. Allerdings scheiterten sie bei dem Versuch, den asylpolitischen Aspekt der Integration im Aufgabenspektrum des Beauftragten zu verankern.

Zu weiteren wichtigen Reorganisationsmaßnahmen kam es nicht, da sich Migrations- und Integrationspolitik nicht im Fokus der maßgeblichen Akteure befand. Dies gilt sowohl für die Agenda des neuen Ministerpräsidenten Horst Seehofer als auch für seinen Stellvertreter Martin Zeil sowie für die relevanten Minister – darunter insbesondere Innenminister Hermann und Sozialressortchefin Haderthauer.

Als neuer Akteur im Feld trat CSU-Politiker Martin Neumeyer als frischgebackener Integrationsbeauftragter in die Delegationskette ein. Eigene organisationspolitische Vorstellungen konnte er zu diesem Zeitpunkt schon allein deshalb nicht anbringen, da er nicht von Anbeginn für dieses Amt vorgesehen war und erst später hinzustieß. Ursprünglich war der FDP-Mann Prof. Dr. Georg Barfuß vorgesehen. Dieser fiel aufgrund bestimmter Äußerungen vor der Presse in Ungnade. Nach diesem holprigen Start war das Amt insbesondere der Beamtenschaft in der Linienorganisation des Sozialministeriums ein Dorn im Auge. Nicht nur, dass man mit der angedachten Koordinierungsstelle die bisherige Aufgabenstruktur ändern wollte: Mit dem neuen Beauftragten wandelte sich auch die Aufgabenzuteilung innerhalb des Hauses. Die Abteilung V des Sozialressorts war von der Abtretung einiger Aufgaben bedroht. Zumindest musste man den Integrationsbeauftragten ins Benehmen setzen. Die Beamtenschaft konnte jedoch starken Einfluss bei der Ministerin geltend machen. So bestätigten sich die theoretischen Erwartungen für Sequenz IV der Delegationskette, wonach die Spitzenbeamtenschaft als letztes Glied in der Kette bei Zielkonflikten das Nachsehen hätte, nicht. Alle anderen Entscheidungen und Nicht-Entscheidungen in der Delegationskette gehen konform mit den akteurszielbezogenen Hypothesen.

6.2.2.1 Deskription der unabhängigen Variablen und Prozessanalyse

Der nachfolgende Abschnitt hat zur Aufgabe, die potentiell relevanten Akteure für die Fallgruppe zu nennen, deren Position in der Delegationskette anzugeben, sowie deren Ziele zu erläutern oder abzuschätzen.

Die erste und folgenreiche Konstellationsveränderung der Akteure im Vergleich zur vorangegangenen Fallgruppe war, dass die CSU wegen verfehlter absoluter Mehrheit auf einen Koalitionspartner angewiesen war. Zum ersten Mal seit mehreren Jahrzehnten bedurfte es demnach eines Koalitionsaushandlungsgremiums. Dieses einigte sich auf die Bildung einer Regierung bestehend aus den Christsozialen mit 85,19% Anteil der Regierungsfraktionssitze im Parlament und der FDP entsprechend mit 14,81% Anteil. Nach parteiinternen Diskussionen um die Besetzung des Ministerpräsidentenamts einigte man sich in der CSU auf Horst Seehofer als Nachfolger Becksteins. Die personelle Besetzung des Innenministers blieb unverändert. Neue Ministerin für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen wurde Christine Haderthauer. Sie löste Christa Stewens ab. Den Posten des stellvertretenden Ministerpräsidenten übernahm der neue Wirtschaftsminister Martin Ziel von der FDP. Zum zweiten liberalen Minister im Kabinett wurde Dr. Wolfgang Heubisch ernannt. Er leitete fortan das Wissenschaftsressort. Im Bereich der Spitzenbeamtenschaft blieb die Zusammensetzung der potentiell relevanten Akteure nahezu unverändert. Mit dem niederbayerischen CSU-Politiker Martin Neumeyer reihte sich ein neuer Akteur in die Delegationskette ein. Er wurde 2011 anstelle des ursprünglich vorgesehenen FDP-Manns Prof. Dr. Georg Barfuß zum Integrationsbeauftragten der Bayerischen Staatsregierung ernannt. Diese Stelle wurde dem Sozialministerium zugeordnet und in der Folgezeit mit vier Mitarbeitern ausgestattet.

Kettenglied I: Hatte die CSU in den Vorjahren Wahlprogramme mit sehr geringer Wortanzahl verfasst, so lag der Wert für 2008 mit über 8000 Wörtern deutlich über den alten Werten. Dies kann als Hinweis genommen werden, dass die Christsozialen dem Wahlprogramm einen höheren Wert einräumten als dies noch in der Vergangenheit der Fall war. Sowohl das Auswertungs- als auch das Interpretationsproblem haben sich für den vorliegenden Fallgruppenzeitraum ein Stück weit entschärft. Der Wortanteilswert des Programms notiert bei 2,7% – also im unteren Drittel der durchschnittlichen Aufmerksamkeitswerte.

Neben zwei themenübergreifenden Textbausteinen finden sich im Programmtext zwei weitere Einzelbeobachtungen zur ‚Bildung‘ und eines zur ‚Inneren Sicherheit‘. Die beiden themenübergreifenden Textteile sind kontextuell in den Bereich ‚Zusammenleben‘ zwischen Themen wie ‚Kultur‘, ‚christlichem Leitbild‘, ‚Brauchtum und geschichtlichem Erbe‘ eingebettet. Zwar umfasst die Beobachtung lediglich vier Sätze; allerdings wird im dritten Satz explizit auf das Zehn-Punkte-Integrationsprogramm des Bayerischen Ministerrats (2008a, 2008b) hingewiesen. Dieser Text wurde bereits kurz vor Erstellung des Wahlprogramms veröffentlicht, ist ein Dokument aus der vorhergehenden Fallgruppe und stammt aus der Feder des Kabinetts. Allerdings machte sich die Partei als erstes Glied in der Delegationskette jenen Zehn-Punkte-Plan in Form eines ausgelagerten Bestandteils des Wahlprogramms zu Eigen¹⁵⁸. In diesem Text werden jeweils die

¹⁵⁸ Diese Vorgehensweise der Übernahme von Vorschlägen aus der Exekutive ins Wahlprogramm der CSU sei laut Beckstein (Q 2013) nicht unüblich gewesen.

integrationspolitischen Themen Bildung, Jugend und Arbeit sowie ehrenamtliche, gesellschaftliche und berufliche Teilhabe besprochen. Punkt 8 behandelt Einbürgerung und Punkt 9 betont, dass Integrationspolitik vornehmlich eine kommunale Angelegenheit sei. Klar wird insbesondere, dass neben der allgemeinen gesellschaftlichen Eingliederung der Bereich ‚Bildung‘ stark im Vordergrund steht. Bestärkt wird dieser Eindruck von der Aussage, dass die Schwerpunkte der Integrationspolitik „die Sprachförderung in Kindertageseinrichtungen und Schule sowie die Verbesserung der gesellschaftlichen Teilhabe“ seien (ebd.: 8f).

Auch ein Datenpunkt erster Ordnung ist im 10-Punkte-Programm enthalten: Es soll eine Koordinierungsstelle eingerichtet werden. Diese soll beim Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen angesiedelt werden und soll die Integrationspolitik im engeren Sinne hinsichtlich der Gesamtausrichtung „unter Wahrung der Zuständigkeiten der einzelnen Ressorts“ (vgl. Punkt 9) abstimmen. Mit dem expliziten Verweis auf den Zehn-Punkte-Plan im Wahlprogramm von 2008 erhielt das Vorhaben der alten Landesregierung, diese angedachte Koordinierungsstelle zu schaffen, zusätzliche Rückendeckung aus der Partei, also dem Prinzipal. Anfang des neuen Jahrzehnts wurde jene koordinierende Stelle als Teil eines Grundsatzreferats im Sozialressort eingerichtet. Gleichzeitig verlor das regulär linienorganisierte Aufgabenbündel in Abteilung V Aufgaben in Referatsstärke. Im Zehn-Punkte-Programm des Ministerrats kommt die unionsüblich separate Behandlung von Spätaussiedlern und anderen Menschen mit Migrationshintergrund zur Geltung, indem diese beiden Gruppen als Adressaten gesondert genannt werden. Beide Personenkreise bilden jedoch Zielgruppen von Integrationspolitik. Auch im Haupttext des Wahlprogramms tauchen Aussiedler auf.

Insgesamt lassen sich die Ziele der CSU also wie folgt abschätzen: 2008 lag die Aufmerksamkeit im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik vornehmlich auf der Ausgestaltung des Integrationsaspekts. Sowohl der Wortanteil von 2,7% als auch der hierarchische Stellenwert der höchsten Beobachtung von 1,39% unterschätzen den eigentlichen Aufmerksamkeitswert. Berücksichtigt man das ausgelagerte Zehn-Punkte-Programm, so kann man eindeutig von einer erhöhten Aufmerksamkeit gegenüber dem Themenfeld sprechen. Die Aussagen der Oppositionspolitiker Franz Maget (2008) von der SPD und Sepp Daxenberger (2008) von den Grünen erhärten diese Einschätzung, indem sie den Christsozialen eine vorsichtige, aber merkliche Schwerpunktverlagerung der Aufmerksamkeit von migrations- auf integrationspolitische Themen bescheinigten. Das Thema Aussiedler wurde nach Jahren des Außenvorlassens wieder aufgegriffen. Völlig im Hintergrund stand der vormals stark betonte Migrationsaspekt des Politikfelds.

Ebenfalls mit dem Schwerpunkt ‚Integration‘ warteten die Freidemokraten in ihrem Wahlprogramm auf. Darüber hinaus ist beiden Programmen ein ähnlicher Streuwert sowie – ungeachtet der Besonderheit im CSU-Programm – der Wortanteilswert von 2,7% gemein. Im Programm der Liberalen finden sich zwei größere Textteile. Der erste beschäftigt sich themenübergreifend mit integrationspolitischen Aspekten. Der zweite

legt den Fokus auf berufliche Chancen von Menschen mit Migrationshintergrund. Verglichen mit den Aussagen der damaligen FDP-Sozialausschussvorsitzenden Meyer¹⁵⁹ (Q 2011) überrascht der niedrige Schätzwert für die Aufmerksamkeit. Sowohl Meyer als auch der Integrationsbeauftragte Neumeyer gaben in Befragungen an, dass die FDP nicht nur im fraglichen Fallgruppenzeitraum eine merklich erhöhte Aufmerksamkeit aufwies. Diese Aussagen bestätigten sich bei Durchsicht des FDP-Positionspapiers zur Integration (FDP BY 2010) oder für das Programm zur Landtagswahl von 2003 (by2003fdp). In letzterem erreicht der Wortanteilswert 4,72% im Vergleich zu 2,7% für die vorangegangene Wahl. Bei genauerer Vergleichsbetrachtung beider Programme erschließt sich der Grund für diese Diskrepanz: Die Asylpolitik wurde zwar 2008 nur mit zwei Sätzen erwähnt – allerdings mit dem Hinweis, dass die Liberalen „weiterhin“ (Code-Abschnitt 294) für die fünf Jahre zuvor bestimmten Ziele in der Flüchtlingspolitik eintreten würden. Dort finden sich ausführliche Erörterungen u.a. zu Statusthemen, Abschiebefragen und Unterbringungskonditionen. Diese nehmen in jenem Text von 2003 noch bedeutenden Raum im Text ein.

Abbildung 6.2.5: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung in den Programmtexten von CSU und FDP sowie des Koalitionsaushandlungsgremiums (Koa) in Bayern 2008

Bayern														2008					CSU/FD	
Akteur	Reg.anteil in %	GTA in %	Anzahl der Textteile						konzentr. Teil		Politikfelder mit den größten Streuwerten					Präambel/ Nachwort	Aussiedle			
			konz	4	3	2	1	Gesamt	HPF	hier. Stw.	B1		B2		B3					
CSU*	85,19	2,7	1	0	1	2	2	6	Integration	1,39	2	Bildung	1	Innen	1	Zusammenl	0	2		
FDP	14,81	2,7	1	1	1	2	2	6	Integration	0,74	1	Innen	1	Bildung	1	Recht	0	0		
Koa		3,09	1	1	1	2	3	7	Integration	1,83	3	Bildung	2	Kultur	1	Zusammenl	0	2		
Abkürzungen																				
GTA	Gesamttextanteil								Reg.anteil	Sitzanteil der Partei an den Gesamtsitzen der Regierungsfractionen										
hierStw.	hierarchischer Stellenwert der höchsten Beobachtung								HPF	Hauptpolitikfeld										

* In diesem Programm wird explizit auf ein ausgelagertes 10-Punkte-Programme zur Integration verwiesen.

Eigene Darstellung.

So sind also beide Parteien mit erhöhter Aufmerksamkeit gegenüber der Integrationspolitik in den Wahlkampf gezogen. Zudem galt das besondere Interesse der CSU den Aussiedlern, während die FDP ihre unveränderte Zielsetzung für Aufgaben im Asylbereich betonte.

Kettenglied II: Spätestens während der Koalitionsaushandlung traten gegensätzliche organisationspolitische Vorstellungen im Bereich der Integrationspolitik zutage. Insbesondere stellten sich graduelle Unterschiede in der Stellenwertbeimessung jenes Aspekts heraus. Für die CSU hätten Themen dieser Art laut damaliger Sozialausschussvorsitzenden Meyer von der FDP zumindest zum Zeitpunkt der Aushandlung vergleichsweise „keine so große Rolle“ (Q 2011) gespielt. So waren es auch die Liberalen,

¹⁵⁹ Zur Person: Brigitte Meier (FDP) war im betrachteten Fallgruppenzeitraum Vorsitzende des Sozialausschusses und habe ihrer Aussage nach (Q Meyer 2011) aus diesem Grund im breiten Feld der Sozialpolitik mit dem Thema Migration zu tun. Sie sei „aber auch – das hat sich so entwickelt – in der Fraktion zuständig für dieses Thema ‚Migration‘ und bearbeite jetzt intensiv die Asylpolitik, was ja jetzt in Bayern nicht unbedingt als das Integrationsthema gesehen wird – aber das ist jetzt für mich ein absoluter Schwerpunkt und da bin ich eigentlich Hauptansprechpartnerin in der Fraktion.“

die den Posten eines Integrationsbeauftragten als organisationspolitische Maßnahme vorschlugen.

In der Rolle des integrationspolitischen Sprechers der Christsozialen räumt Neumeyer (Q 2011) bezogen auf den Veränderungsvorschlag ein: „Meine Partei hat es nicht gefordert. Die hat gesagt: Das Thema gibt es nicht.“ Man müsse „der Ehrlichkeit halber sagen: Ohne die FDP würde es diesen Posten nicht geben.“ (ebd.). Im Koalitionsvertrag setzten die Liberalen schließlich einen ‚Integrationsbeauftragten der Bayerischen Staatsregierung‘ durch. Neumeyer beschreibt die Vorgehensweise bei der Koalitionsaushandlung so, dass man im Koalitionsvertrag gesagt habe: „Wenn der Koalitionspartner einen Integrationsbeauftragten will‘ ... das ist auch wie am offenen Markt: Du kriegst das, dann krieg ich das – das ist ganz einfach. Man hat den Integrationsbeauftragten spiegelgleich zur Behindertenbeauftragten gestaltet: 4 Leute – 23.000 Jahresetat im Sozialministerium. Man hat sich keine großen Gedanken gemacht: selbe Bürogröße – alles gleich.“ (Q 2011a, vgl. auch Bayerisches Ministerialblatt 2009: 107). *Erstens* wird an diesem Beispiel die bedeutende Rolle des Aushandlungsgremiums als zweites Kettenglied in dieser Fallgruppe deutlich. *Zweitens* tritt ein Phänomen auf, welches typisch für eine sehr frühe und politische Festlegung bei der Ansiedlung von Aufgaben ist: Man orientierte sich – ohne Rücksprache mit der Spitzenbeamtenschaft – an bekannten oder ähnlichen Organisationsformen.

Die organisatorische Wunschvorstellung der Liberalen wurden dabei bei Weitem nicht erfüllt: An „ein eigenes Ministerium wäre da nicht zu denken gewesen. Aber für uns war es zunächst mal wichtig, dass wir überhaupt diese Funktion eines Integrationsbeauftragten installieren konnten. Da wird man mit Sicherheit nochmal drüber nachdenken müssen beim nächsten Mal, ob man das wirklich im Sozialministerium belässt oder ob das nicht ein bisschen zu kurz greift, weil das ja eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist, die viele Bereiche betrifft. Da wird man mit Sicherheit darüber nachdenken müssen.“ (Q Meyer 2011).

In diesem Zusammenhang war bei der Koalitionsaushandlung besonders ein Punkt strittig, der das migrationspolitische Feld tangierte: die Zuständigkeit des Integrationsbeauftragten für asylpolitische Aufgaben. Hier sei laut Meyer (Q 2011) eine deutliche Diskrepanz zwischen den Zielen der beiden Koalitionspartner festzustellen gewesen: „Es steht mir nicht zu, die Lage bei unserem Koalitionspartner zu beurteilen, aber von außen hat man den Eindruck – was ich jetzt allein in den Verhandlungen um diese Asylgeschichte erlebt habe –: Da sind schon zum Teil Welten zwischen uns und denen im Denken.“ Die CSU habe darauf gedrängt, die Gruppe der Asylsuchenden nicht in den Verantwortungsbereich des Beauftragten zu geben. Bei nicht gesichertem Aufenthalt seien integrationsfördernde Maßnahmen kontraproduktiv – so zitiert Michna (2008a: 142) aus den Leitlinien des Bayerischen Ministerrats von 2003 –, weil sie die Durchsetzung der Aufenthaltsbeendigung erschweren würden und damit außerdem ein finanziell nicht gerechtfertigter Aufwand einherginge. „Und das geht aus meiner Sicht überhaupt nicht. Das müssen wir in jedem Fall ändern, denn es sind ja sehr viele dieser Menschen, die in diesen Unterkünften untergebracht sind, über ganz lange Jahre

bei uns.“ (Q Meyer 2011). CSU-Mann Neumeyer (Q 2011b) wägt das Für und Wider einer Ausdehnung des Zuständigkeitsbereichs auf den Asylbewerberbereich ab: „Es hat Vor- und Nachteile. Der Vorteil ist, dass die Politik sagt: Über den Asylbewerber wird zunächst entschieden oder beschlossen, ob er in Deutschland bleiben kann oder nicht. Und ab diesem Zeitpunkt, ab dem er in Deutschland ist, dann fängt die Integration erst an. Dazu gibt es unterschiedliche Meinungen. Die Meinung ist grundsätzlich politisch richtig und ist auch bei der Meinung der Mehrheitsgesellschaft so angesiedelt. Andererseits ist aber auch klar, dass ein ganz großer Teil der Asylbewerber hier in Deutschland bleibt – also nicht in das Heimatland zurückgeschickt wird. Jetzt stellt sich natürlich die Frage: Ist es dann gut, dass man diesen Menschen keine Integrationsleistung – sprich Sprach- oder Integrationskurse – zu Teil werden lässt oder nicht. [...] Aber wenn der Gesetzgeber sagt, er wird nicht abgeschoben und dann biete ich ihm das [Anm. des Autors: gemeint sind Integrationsleistungen] nicht an, ja dann habe ich gewisse Probleme. Aber momentan ist die Gesetzeslage da – die Vereinbarung im Freistaat Bayern hinsichtlich meiner Position – dass Integrationsleistungen sich nur eben darauf erstrecken.“

Nach Ansicht der FDP sei Asylpolitik untrennbar mit anderen Migrantengruppen verbunden. Die Liberalen beklagen sehr deutlich, dass sich jener Aufgabenbereich im Koalitionsvertrag nicht in den Verantwortungsbereich des Beauftragten integrieren ließ: „Was für mich ein ganz großes Manko ist, dass also ganz strikt vom Asylbereich abgetrennt wird. Das ist ja qua Beschreibung so, dass sich der Herr Neumeyer dazu gar nicht äußern darf und äußern soll.“ (Q Meyer 2011).

Schneller einig waren sich die wirtschaftsfreundlichen Christsozialen mit den Liberalen bei der Bekämpfung von Abwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte und bei der Anwerbung von Spitzenkräften insbesondere in der Forschung und im spitzentechnologischen Arbeitsmarkt. Der Herausstellung von Aussiedlerthemen im Koalitionsvertrag stand die FDP nicht entgegen. Die CSU konnte darüber hinaus einzelne inhaltliche Aspekte des Politikfelds, die sie als wichtig erachtete, prominent im Vertrag unterbringen. Dazu zählten insbesondere bildungspolitische Themen der Migration und Integration und die kontextuelle Einbettung in den Themenbereich ‚Werte, Brauchtum und Kultur‘. Außerdem wurde die zeitliche Befristung der Tätigkeit einer Härtefallkommission aufgehoben¹⁶⁰. Insgesamt liegt der gemessene Textanteilswert als Schätzung für die Aufmerksamkeit des Akteurs mit 3,2% über den gemessenen Werten beider Parteien.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sich neben den unstrittigen Gemeinsamkeiten und Unterschieden ein großer Zielkonflikt herauskristallisierte: die Berufung und Ausstattung eines Integrationsbeauftragten. Während sich die FDP im Aushandlungsprozess mit der Schaffung jenes Amts durchsetzen konnte, gebot die CSU weiteren Verhandlungserfolgen Einhalt. Weder mit der Ressourcenausstattung noch mit dem Zuständigkeitsbereich oder der Verortung in der Struktur konnten die Liberalen

¹⁶⁰ Dazu heißt es in der Koalitionsvereinbarung: „Wir werden die Ausländer-Härtefallkommission für Ausweisungen als Dauereinrichtung weiterführen. Die im Bundesrecht vorgesehene Befristung zum 31.12.2009 soll entfallen.“ (Code-Abschnitt 1546-1548).

vollumfänglich zufrieden sein. Anstelle einer erwünschten Ansiedlung beispielsweise bei der Staatskanzlei musste man mit der weniger einflussreicheren sonderorganisierten Anbindung an das Sozialressort Vorlieb nehmen. Abgesehen von diesem Wermutstropfen blieb das Hinzukommen des neuen Akteurs ‚FDP‘ in Kettenglied I am Ende nicht ohne Konsequenz. Ganz im Gegenteil: Ein neuer Zielkonflikt brach auf, der das Handeln von zahlreichen Akteuren beeinflusste.

Kettenglied III: Diese Veränderungen betrafen auch den Ministerpräsidenten. War der Landesvater in den Vorperioden noch der erste stabile Akteur in der Delegationskette gewesen, sah er sich fortan in einer Situation, in der er einem Koalitionsaushandlungsgremium nachgeordnet war. Zugleich wurde ihm ein stellvertretender Ministerpräsident beigeordnet, der vom Koalitionspartner gestellt wurde. Obwohl diese neue Situation die Entscheidungsfreiheit des Staatsoberhauptes potentiell hätte einschränken können, wurden ihm nach wie vor weitreichende organisationspolitische Befugnisse zugestanden. Der integrationspolitische Sprecher der CSU-Fraktion meint im Interview, dass dem Ministerpräsidenten die Veranlassung organisationspolitischer Maßnahmen freistehe: Der Ministerpräsident habe diesbezüglich die Berufungshoheit (vgl. Q Neumeyer 2011a).

Es stellt sich nun also die Frage, ob zu erwarten war, dass der Landesvater diese Kompetenz mit Blick auf die Migrations- und Integrationspolitik nutzen würde. Im Gegensatz zu seinen beiden Vorgängern besetzte mit Horst Seehofer ein Politiker das höchste Amt im Staat, der sich zuvor nicht als Landesinnenminister profiliert hatte. Seehofers Interessensgebiet lag sowohl hinsichtlich seines ehrenamtlichen Engagements als auch in Bezug auf seine politische Karriere im gesundheits- und sozialpolitischen Bereich (vgl. Landtag BY 2014: 177, Munzinger 2014c). Dabei war er mit migrations- und integrationsrelevanten Fragestellungen nur aufgrund sozialpolitischer Einzelfragen in Kontakt gekommen. Da er sich zudem über die Jahre hinweg fast ausschließlich in der Bundespolitik engagierte, kam er auch kaum mit dem einschlägig linienorganisierten Aufgabenbündel im bayerischen Landessozialministerium in Berührung.

Auch im Verlauf seiner Amtszeit beschränkten sich öffentlich wahrnehmbare Positionierungen auf politikfeldperiphere Äußerungen wie der ‚PKW-Maut für Ausländer‘ oder zur Arbeitsmigration aus Südosteuropa (vgl. Munzinger 2014c). Seehofers Aufmerksamkeit für migrations- und integrationspolitische Fragestellungen kann deshalb als vergleichsweise sehr gering eingeschätzt werden.

Seehofers integrationspolitische Äußerungen in der Antrittsregierungserklärung (2008) spiegelten somit mehr den vereinbarten Kurs der Koalitionsaushandlung und weniger seine eigenen Akzente in diesem Feld wider. Im Redetext sparte Seehofer dabei die Themenbereiche ‚Asyl‘ und ‚Migrationspolitik‘ vollständig aus. Dennoch fand in Seehofers erster Amtszeit die erste Regierungserklärung zur Integrationspolitik statt. Zwar war er nicht selbst Hauptredner – dies übernahm die Sozialministerin Haderthauer (2010b); jedoch betonte er in der traditionell abschließenden Stellungnahme des Ministerpräsi-

dentem (Seehofer 2010b) wiederholt, dass er den Ausführungen der Ministerin unverändert zustimme. *Einerseits* sind Regierungserklärungen mit dem Staatsoberhaupt abgesprochen. *Andererseits* zeigt die Wortwahl und Betonung, dass Seehofer hier – mangels eigener besonderer Aufmerksamkeit – ein hohes Ausmaß an Entscheidungsspielraum an die zuständige Ministerin delegiert hatte¹⁶¹. In Seehofers Regierungserklärung von 2012 spielte Migrations- und Integrationspolitik keine Rolle.

Es lässt sich sehr gut herausarbeiten, dass sich zwischen Koalitionsaushandlungsgremium und den relevanten Ministern mit Seehofer ein Akteur befand, dessen Aufmerksamkeit sehr gering ausfiel.

Ebenso wenige Anhaltspunkte für gesteigertes Interesse am Politikfeld finden sich bei Vize-Ministerpräsident und Wirtschaftsminister Martin Zeil (vgl. Munzinger 2014d). Zwar trat Zeil mithin mit politikfeldspezifischen Themen an die Öffentlichkeit (u.a. Stumberger 2012, Müller 2012, Reinhard 2010, Dietrich 2013); diese hatten jedoch so gut wie immer einen fachkräftepolitischen Themenschwerpunkt. Zeil handelte hier somit als Minister und nicht als Akteur des dritten Kettenglieds. Seehofer und Zeil verzichteten deshalb in ihrer Rolle als Ministerpräsident und Stellvertreter erwartungsgemäß auf Vorfestlegungen im Bereich des Politikfelds.

Den organisatorischen Entscheidungsspielraum für die Minister legte also im migrations- und integrationspolitischen Bereich ausschließlich das Koalitionsaushandlungsgremium fest. Der einzig öffentlich sichtbare Eingriff in den unmittelbaren Verantwortungsbereich des Ministerpräsidenten erfolgte mit der Umbenennung des Spiegelreferats A III 4 in der Staatskanzlei. Dieses trug neben Arbeit, Sozialem, Familien, Bildung, Kultur, Religionsangelegenheiten und Vertriebenenpolitik nun auch den Begriff ‚Integration‘ im Namen.

Kettenglied IV: Die Minister waren also hinsichtlich der Ansiedlung von Aufgaben im Bereich ‚Migration und Integration‘ innerhalb der Vorgaben des Aushandlungsgremiums völlig frei. Kleinhappl (Q 2012) betonte im Gespräch, dass die Ressorts hinsichtlich der Organisationspolitik nach erfolgtem Zuschnitt große Eigenständigkeit besäßen: Es herrsche eine klar hierarchisch abgetrennte Einflussosphäre; Zuständigkeiten, die an ein Ressort abgegeben wurden, blieben auch dort.

Die Koalitionsvereinbarung sah indes vor, dass migrationspolitische Themen weiterhin im Innenministerium und die linienorganisierte Integrationspolitik beim Sozialministerium bleiben sollten. Dem Sozialressort wurde das Amt des Integrationsbeauftragten zugeordnet. Kleinere Aufgabenbündel erlegte man dem Kultus- und dem Wissenschaftsministerium auf. Diese Aufgabenbündel ergaben sich aus der inhaltlichen Schwerpunktsetzung im Koalitionsvertrag und in der Antrittsregierungserklärung. Eine nähere Befassung mit den dortigen Ressortchefs ist nicht nötig: Die Aufgaben sind erwartungsgemäß auf niedrigem vertikalen Niveau in die Linienorganisation eingeflochten worden.

¹⁶¹ Zum Vergleich: In Baden-Württemberg hatte der politikfeldaffinere Oettinger (2006) vier Jahre zuvor noch selbst die Regierungserklärung zum Thema Integration vorgetragen.

Die Verortung eines größeren Aufgabenbündels hatte hingegen Joachim Herrmann zu verantworten. Dem Mittelfranken waren vor seiner Tätigkeit als Innenminister Aufgaben des Sozialbereichs nicht fremd gewesen: Schon in den Jahren 1998 und 1999 war er Staatssekretär im Arbeits- und Sozialministerium gewesen (Landtag BY 2014: 97). In seinem Lebenslauf finden sich jedoch auch zahlreiche Stationen, die auf Vorerfahrung im innenpolitischen Bereich schließen lassen – wie beispielsweise seine Funktion als Leiter des Amts für Sicherheit und Ordnung in Erlangen. Ein spezieller Fokus auf Migrationspolitik ist jedoch nicht zu erkennen (vgl. Munzinger 2013b). Das linienorganisierte Aufgabenbündel im Innenministerium blieb weitgehend unberührt. In den Zeitraum der betrachteten Fallgruppe fielen zwei kleinere Änderungen: Das Sachgebiet A II ‚Ausländer- und Asylrecht‘ erfuhr *erstens* eine rechnerische, aber faktisch kaum spürbare vertikale Rückstufung; *zweitens* endete die Tätigkeit des Migrationsverantwortlichen noch vor Ablauf der Regierungsperiode¹⁶². Herrmanns Ziele und Entscheidung waren somit im Einklang mit der neuen Schwerpunktverlagerung von der Migration hin zur Integration.

Der Bereich ‚Integration‘ war bisher gebündelt im Sozialressort verortet. Damit gehörte die neue Ministerin für Arbeit und Soziales, Dr. Christine Haderthauer, zum Personenkreis der relevanten Akteure im Feld. Allerdings finden sich für den Zeitraum vor ihrem Amtsantritt keine und während ihrer Amtszeit nur vereinzelt Anhaltspunkte für herausstechendes Interesse an Migrations- und Integrationspolitik (vgl. Landtag BY 2014: 90, Munzinger 2014e). Als CSU-Generalsekretärin war sie freilich in Diskussionen wie etwa die um gewaltbereite Ausländer (Müller 2008, Majer 2007, Nürnberger Zeitung 2008) oder kulturelle und religiöse Konflikte aktiv (Lukaschik 2008, Reimann und Sillgitt 2008, Fränkischer Tag 2008). Allerdings muss dies auch vor dem Hintergrund ihrer Position als Sprachrohr der Christsozialen gesehen werden. Auch dass sie als Sozialministerin regelmäßig mit asylsozialpolitischen Themen im Spiegel der Medien (Nürnberger Nachrichten 2013c, Paul 2012, Sohr 2012, Halser und Kramer 2012 u.v.m.) vertreten war, entpuppte sich oft eher als Folge der Kritik an ihrem zögerlichen Handeln und nicht als Indikator für ein tiefergehendes Interesse am Themenfeld.

Dennoch war es die Würzburger Juristin, die zum Thema Integrationspolitik mit einer gesonderten¹⁶³ Regierungserklärung (Haderthauer 2010b) an die Parlamentsmikrophone trat. Brigitte Meyer (Q 2011) vom Koalitionspartner FDP schrieb diese Bewandnis im Interview jedoch eher der Gesamtveränderungstendenz in der christsozialen Partei als der Ministerin selbst zu. Ähnlich drückt sich der Leiter des CSU-Fraktionsplanungsstabs Zolleis¹⁶⁴ (Q 2011) aus: „Die integrationspolitische Regierungserklärung letzten Herbsts, die hat natürlich die Ministerin gehalten, weil sie für das Haus und das Ressort zuständig ist. Aber letztendlich ist die ganze Koordinierungsfunktion in diesem

¹⁶² Dies kann jedoch auch personalspezifische Gründe gehabt haben.

¹⁶³ Haderthauer verlas zwei Jahre später (2012) eine Regierungserklärung, die sämtliche wichtige Themen ihres Ressorts abdeckte; darunter fanden sich auch Textteile zur Integration.

¹⁶⁴ Zur Person: Prof. Dr. Udo Zolleis war zum Zeitpunkt des Interviews Leiter des Planungsstabs der CSU-Fraktion des Bayerischen Landtags und Honorar-Professor für Politikwissenschaft an der Universität Tübingen.

Politikfeld ein singulärer Akt ...“. So stellt Meyer (Q 2011) zunächst lediglich eine formal-symbolische Veränderung im Sozialressort fest, weil „sich Frau Haderthauer auch als Migrationsministerin – oder ich weiß es gar nicht wie genau, wie sie sich da benannt hat – präsentiert.“

Darüber hinaus verlief Haderthauers Amtszeit im Hinblick auf die Verortung von Aufgaben des Politikfelds in der Aufbaustruktur erwartungsgemäß veränderungsarm – mit Ausnahme einer markanten Organisationsveränderung, die nach zwei Jahren wieder rückgängig gemacht wurde. Es handelte sich hierbei nämlich um die, im CSU-Programm angekündigte Einführung einer Koordinierungsstelle für Integrationspolitik. Doch sowohl die Veranlassung wie auch die Rücknahme der Maßnahme sind nicht vornehmlich auf Haderthauer zurückzuführen gewesen. Die Einführung war also auf die Vorfestlegung des erstbetrachteten Prinzipals zurückzuführen. Als Grund für den Widerruf des Umbaus im Sozialministerium gab ein zuständiger Beamter „rein interne“ (Q Edlbauer 2014) Reorganisationsgründe an. Als Grund für die Wiederherstellung der alten Organisationsform ist hier zu vermuten, dass man mit der ursprünglichen Ablauforganisation besser gefahren war als mit der neuen.

Das spürbare Anschwellen der Flüchtlingsströme in der zweiten Jahreshälfte von 2013 rückte Haderthauer zwar nochmals mit dem asylpolitischen Thema in die öffentliche Wahrnehmung (u.a. Dahlkamp und Popp 2013, Linstädt 2013, Nürnberger Nachrichten 2013a und 2013b, Ledebur 2013, Böhm 2013). Ihre Amtszeit endete jedoch schon wenige Wochen später. Ihre sprunghaft angestiegenen Aufmerksamkeitswerte gegenüber dem Politikfeld hatten entsprechend keine Auswirkungen mehr auf die Aufbaustruktur ihres Hauses.

Wenn sowohl Seehofer, Hermann und Haderthauer als gestaltende Akteure im Feld der Migrations- und Integrationspolitik kaum in Erscheinung traten, stellt sich die Frage, ob es jemanden in der Delegationskette gab, der mit hohen Aufmerksamkeitswerten aufwarten kann. Die Suche endet vorläufig bei Neumeyer, dem neuen Amtsinhaber der Position des Landesintegrationsbeauftragten. Geplant war ursprünglich, diesen Posten mit einem Freidemokraten zu besetzen. Dies lag nahe, da sich die FDP in der Koalitionsaushandlung für die Einführung eben jenes Beauftragtenpostens eingesetzt hatte. Allerdings zeichnete sich schon im Vorfeld des regierungswechselbedingten Umbaus in der Ministerialverwaltung ab, dass der damals vorgesehene Kandidat, Prof. Dr. Georg Barfuß, sein Amt nicht antreten würde. Dass die Besetzung des Amts zum Politikum wurde, verdeutlicht der Kommentar von SPD-Oppositionsführer Maget (2008) in der Aussprache zu Seehofers erster Regierungserklärung: „Sie haben angeblich schon einen Integrationsbeauftragten benannt, aber er ist jetzt nicht mehr da. Ah, da hinten sind Sie, Herr Barfuß. Vielleicht sind Sie es auch schon nicht mehr. Vielleicht sind Sie ein wenig ‚gach‘ in die Diskussion eingestiegen.“¹⁶⁵ Barfuß hatte sich in der Öffentlichkeit zu provokanten – oder für bayerische Maßstäbe zumindest sehr missverständlichen – Äußerungen hinreißen lassen (Süddeutsche 2010a) und war dann schließlich selbst in

¹⁶⁵ Maget verwendet den Mundart-Begriff ‚gach‘, der in etwa gleichbedeutend ist mit ‚arg‘.

der eigenen Fraktion in Ungnade gefallen (Hofmann 2008, Bachmann 2008). Der letzte Amtsinhaber Martin Neumeyer (Q 2011a) schildert im Interview seine Perzeption des Hergangs wie folgt: „Herr Barfuß war im Gespräch [für das Amt des Beauftragten], der dann - noch ohne dass er installiert gewesen wäre - gesagt hat: die Scharia gehöre ins Grundgesetz; zumindest Teile der Scharia. Diese Aussage hat Aufsehen erregt und die eigene Partei hat ihn dann zurückgerufen. Das war dann meine Chance ...“.

Für Neumeyer stehe Integrationspolitik als Themenbereich laut eigenen Angaben ganz vorne mit dabei. In der Rückschau spiegelt sich dies auch in seinem ehrenamtlichen und politischen Engagement wider: Ca. fünfzehn Jahre lang war er im niederbayerischen Mainburg ehrenamtlich in der Integrationsorganisation ‚In Mainburg zu Hause‘ sowie über ca. zehn Jahre hinweg im Integrationsarbeitskreis des Landkreises Kelheim aktiv; auch schon davor sei er bereits mehr als ein Jahrzehnt in der Integrationsarbeit engagiert gewesen (Q Neumeyer 2011a und 2011b). Auch in seinem Wirken als Abgeordneter sind deutliche Spuren im integrationspolitischen Bereich nachzuvollziehen. Neumeyer (Q 2011b) resümiert sein Engagement seit Beginn seiner Zeit als Abgeordneter: „Ich bin da hingekommen und habe dann innerhalb [...] der Fraktion sieben Jahre lang den Vorsitz der Arbeitsgruppe Integration übernommen. ‚Islam‘ hat es zuerst geheißen. Dann hat man es umbenannt in ‚Integration und Islam‘. Ich bin dann innerhalb der Partei eingeladen worden, war dann auch bei der CDU und bei der Hanns-Seidel-Stiftung.“

Auf seine organisationspolitischen Ziele direkt angesprochen sah Neumeyer trotz grundsätzlicher Zufriedenheit in zweierlei Hinsicht Verbesserungsmöglichkeiten. *Ers-*
tens sei die Ressourcenausstattung in Anbetracht der Aufgabenfülle nicht angemessen. Ein eigenes Ministerium halte er aber für übertrieben. Mit Blick auf das damals neu ins Leben gerufene Integrationsministerium in Baden-Württemberg meinte er: „Ja gut, in dieser Größe mit 45 Leuten oder 42: Das ist schon eine andere Dimension, wenn in einem anderen Ministerium zusätzlich noch einzelne Betroffene sitzen, Beamte oder Angestellte, die man vielleicht nicht brauchen würde. Ich würde sagen: ein vernünftiges Mittelmaß und lieber vielleicht mehr Geld in Projekte oder in Personal“ (Q Neumeyer 2011a). *Zweitens* habe man die Anbindung an das Sozialministerium überdenken können: „Frau Böhmer ist [...] Bundesbeauftragte und sitzt im Bundeskanzleramt – was vielleicht besser ist, wenn man nicht in einem Einzelministerium sitzt. Wir sind zwar unabhängig aber rein logistisch sind wir hier am Haus; gewisse Bezüge sind da, aber der Integrationsbeauftragte bezieht sich natürlich auf alle oder fast alle Ministerien - deswegen wäre die Staatskanzlei zum Beispiel angebracht - ähnlich wie in Berlin.“ (ebd.).

Seine Überlegungen zur organisatorischen Neuverortung nach der Wahl von 2013 erfüllten sich indes zunächst nicht. Als Grund dafür kann das Ausscheiden der FDP aus der Koalitionsregierung vermutet werden. Im Gespräch vor der Wahl allerdings hielt er allerdings noch eine Neuverortung in horizontaler und vertikaler Hinsicht für sinnvoll: „[W]enn dann, wäre ein Staatssekretär in der Staatskanzlei angemessen. Das ist von der nächsten Wahl abhängig: wer da noch in Amt und Würden ist. In der Tat wäre es in der

momentanen Situation nicht schlecht, wenn man ein Ministerium mit einem Staatssekretär besetzen würde - rein für dieses Thema. Die Österreicher haben das auch gemacht [...]. Ich muss festlegen: Was ist es mir wert? Nicht nur pekuniär, sondern: Was ist es mir ideologisch wert, was ist es mir politisch wert, was ist es mir auch als Großstadtpartei wert? Wir haben sehr viele Themen die großstädtisch orientiert sind. Diese Fragen muss ich beantworten. Und die Antwort ist, wenn ich einen Staatssekretär und einen Minister, einen Beauftragten habe: Das ist es mir wert oder das ist es mir nicht wert.“ (Q Neumeyer 2011a).

Neumeyer hatte also klare Vorstellungen, in welche Richtung sich Reorganisationsanstrengungen orientieren müssten. Dadurch, dass er erst ein Jahr nach der Wahl (vgl. Bayerisches Ministerialblatt 2009: 107) berufen wurde, war sein Einfluss auf die Ausgestaltung des Amts zu diesem Zeitpunkt eher gering. Erst in der darauffolgenden Legislaturperiode konnte er einen Teil seiner Ziele durchsetzen¹⁶⁶.

Kettenglied V: Nicht auf Gegenliebe stieß die Einführung eines Integrationsbeauftragten in der Beamtenschaft. Neumeyer (Q 2011a) führt dies auf bereits vorhandene Strukturen zurück: Eine „Stabsstelle“ Integration hat zum Beispiel das Arbeitsministerium eigens, Kultus eigens, Inneres eigens. Die haben eigene Stabsstellen, was die Arbeit komplizierter macht, weil jeder seine eigene Suppe kocht.“ Insbesondere in der Linienorganisation¹⁶⁷ des Sozialministeriums sei man über diese neue Stelle nicht glücklich gewesen. Entsprechend habe man sich auch verhalten: „Also: Ich habe angefangen mit dem Wissen vom Landkreis und dem Wissen von der Fraktion. Aber es hatte nichts gegeben – kein Papier. Ich habe versucht, was zu bekommen. Das war ja im Ministerium schon von einem Beamten verwaltet. Und dann habe ich lediglich gebeten: ‚Gebt mir bitte das, was ihr bisher gemacht habt.‘ Ich habe nichts bekommen – gar nichts. Nichts. Weil ich gestört habe. Dann habe ich aus NRW jemanden kennengelernt und ihn gefragt: ‚Kannst Du mir was schicken, was Ihr alles über Bayern habt?‘ Ich habe nichts bekommen von Bayern. Aber über diese Umwege konnte ich mir anschauen, was Bayern macht.“ (Q Neumeyer 2011b). So glichen Kommunikationsversuche mit dem Haus laut Neumeyer (ebd.) oft mehr einem Mono- als einem Dialog: „Wir kriegen ab und zu auch mal was vom Ministerium, aber bei weitem nicht alles. Warum? – Das weiß ich nicht. Kann sein – vielleicht liegt es an mir – aber ich weiß es nicht.“

Die Verweigerung der Kooperation passt in das abgeschätzte Bild der Machtstellung der Spitzenbeamtenschaft in Bayern. Nicht nur in Interviews mit verantwortlichen Politikern, sondern auch in der Kommunikation mit der Spitzenbeamtenschaft zeigten sich zahlreiche Anzeichen für einen hohen Grad an Fachkompetenz (vgl. z.B. Einschätzung Q Banzer 2014), aber auch Hinweise auf die Nutzung derselben zur Einflussnahme.

¹⁶⁶ Mit Wirkung zum Juli 2015 konnte sich Neumeyer in Teilen mit seinen organisationspolitischen Vorstellungen durchsetzen. Der Beauftragte wird mit größeren Personalressourcen ausgestattet und wird an die Staatskanzlei angebunden.

¹⁶⁷ Dem sonderorganisierten Integrationsbeauftragten selbst waren nur sehr begrenzte Personalressourcen zugewiesen worden (vgl. Q Zolleis 2011). Die Geschäftsstelle des Beauftragten sei personalrechtlich zwar dem StMAS, fachlich jedoch dem Integrationsbeauftragten unterstellt (Q Müller 2014).

Nicht zuletzt wird dieser Einfluss *erstens* von der deutlich hervortretenden Arbeitsteilung zwischen politisch-programmatisch orientierten Ministern einerseits und regelaufgabenerledigenden Beamten andererseits und *zweitens* vom Fehlen eines Apparats von politischen Beamten im Leitungsbereich der Behördenhierarchie (vgl. Q Beckstein 2013) begünstigt. Exemplarisch für die Einflussnahme von Spitzenbeamten sei hier der aufsehenerregende Fall des Amtschefs für Bundes- und Europaangelegenheiten in der Bayerischen Staatskanzlei genannt. Jener leitende Beamte – der zufällig wie der Integrationsbeauftragte ebenfalls Martin Neumeyer heißt – war aufgrund seines Einflusses auf den Ministerpräsidenten als ‚Einflüsterer von der Staatskanzlei‘ (Neukrich 2005, Stiller 2005, Passauer Neue Presse 2005, Nürnberger Nachrichten 2005) in die Schlagzeilen geraten. Das Beispiel zeigt, dass an dieser Stelle die theoretischen Annahmen über Entscheidungsmuster in der Delegationskette weitgehend aufgehoben sind. Nur mittels Festschreibung im Koalitionsvertrag war also die Berufung eines Integrationsbeauftragten möglich geworden. Denn auch wenn man sich in Sequenz II oder III zur Einführung dieser Position durchgerungen hätte, wäre der Reorganisationsversuch vermutlich am Widerstand der ungewöhnlich einflussreichen Ministerialbürokratie gescheitert.

6.2.2.2 Datenkomprimierung und Erklärung mittels Modell

Nun folgt die Aufbereitung der Daten für die Gesamtzusammenhangsanalyse auf Basis der vorher näher beschriebenen Einzeldelegationsbeziehungen.

Vor der Betrachtung von akteurszielbezogenen Hypothesen steht – wie auch schon in vorangegangenen Fallgruppenbetrachtungen – eine Analyse im Lichte der Gewohnheitshypothese an. Diese lässt sich für die Fallgruppe nur teilweise bestätigen. *Erstens* führten die Veränderung in der Akteurskonstellation von Sequenz I und II zu zwei merklichen Reorganisationsmaßnahmen. Es handelte sich hierbei um den CSU-Vorschlag einer Koordinationsstelle im Sozialressort und dem FDP-Verhandlungserfolg der Einrichtung eines Integrationsbeauftragten. *Zweitens* blieben organisatorische Konsequenzen infolge personeller Änderungen in den Kettengliedern III und IV aus. Dies entspricht nicht dem theoretisch vermuteten Mechanismus der Gewohnheitshypothese. Der *dritte* Punkt entspricht wiederum den Erwartungen: Gerade das Ausbleiben politisch motivierter Wechsel in der bayerischen Ministerialbürokratie sorgt für Veränderungsresistenz im Verwaltungsaufbau. Warum es hinsichtlich der Gewohnheitshypothese zu Unterschieden bei der Erfüllung von Erwartungen kam, kann ein Blick auf die Zusammenfassung akteurszielbezogener Hypothesen aufzeigen. Dort entspricht einer von insgesamt sechs Erkenntnisbausteinen mit insgesamt 14 näher betrachteten Delegationsbeziehungen nicht den theoretischen Erwartungen.

(1a) Die Einrichtung einer Koordinationsstelle für Integration im Sozialressort stärkt die Hypothese des theoretischen Gesamtansatzes, wonach Vorfestlegungen des ersten Kettenglieds auch in Koalitionsregierungen Wirkung entfalten. Die CSU hatte diese Maßnahme im Programm angekündigt. In der Koalitionsvereinbarung fehlte dann jedoch ein entsprechender Eintrag. Da die hauptzuständigen Ressorts für Integration –

nämlich das Sozial-, Innen- und Kultusressort – wiederum an CSU-Minister fielen, konnten die Vorstellungen der Partei hinsichtlich der Verortung von Integrationspolitik umgesetzt werden. (1b) Auch das Thema Aussiedlerpolitik fand im Rahmen der CSU-Ziele Platz im Koalitionsvertrag. Änderungen in der Struktur löste dies kaum aus, da dieses Politikfeld bereits traditionell stark in der Aufbauorganisation des Sozialministeriums vertreten war. (2) Die Freidemokraten hatten das Wirtschafts- und das Wissenschaftsministerium zugesprochen bekommen. Zwar waren auch dort einige Aufgaben der Integration verortet; allerdings lag die Hauptzuständigkeit im Haus der Sozialministerin. Eine Lösung vergleichbar mit der Baden-Württembergs in den Jahren der bürgerlichen Regierung, wonach der Integrationsbeauftragte in einem FDP-Haus trotz mäßig ausgeprägter Aufgabenaffinität verankert werden würde, kam hier nicht infrage. Aber auch die Installation des Amtes bei einem CSU-Ressort konnte nur mit Mühe von der FDP in der Koalitionsvereinbarung durchgesetzt werden. Das Anliegen der Liberalen, den asylpolitischen Aspekt im Aufgabenspektrum des Integrationsbeauftragten unterzubringen, scheiterte. (3) Insbesondere in der Beamtenschaft wurde die neue Beauftragtenposition mit Argwohn beäugt, zumal der Beauftragte organisatorisch quer zur linienorganisierten Aufgabenerledigung angelegt wurde. Meist wird dies in der Spitzenbeamtenschaft als Störung des regulären Ablaufs empfunden (Michna 2008: 99a). Dementsprechend versuchte man, die organisatorische Aufwertung des Beauftragten in der Folgezeit zu verhindern. Im Kabinett fehlte ein ausgeprägtes Interesse an Migrations- und Integrationspolitik an den relevanten Positionen. So heißt es in einer Replik des Sozialministeriums auf eine Interpellation der Grünen im Parlament (Landtagsdrucksache 16/8479 BY 2011: 64): „Ein Veränderungsbedarf wird seitens der Staatsregierung derzeit nicht gesehen.“ (4) Sowohl Seehofers als auch Zeils Aufmerksamkeitswerte waren nicht sehr ausgeprägt. Für ersteren stand neben allgemein landesväterlichen und parteiführungsbedingten Pflichten nach wie vor das Interesse an gesundheits- und sozialpolitischen Fragen im Vordergrund. Der Zweitgenannte kam mit Migration nur am Rande seines wirtschaftspolitischen Bemühens um Fachkräfte aus dem Ausland in Berührung. (5) Ein deutlicher Unterschied in der Perzeption von Migrations- und Integrationspolitik tritt bei der näheren Betrachtung des Wechsels von Beckstein auf Hermann im Innenressort zutage. Dieser fand zwar bereits 2007 statt; dass sich aber das gezielte Engagement Becksteins nicht in dem Ausmaß bei Herrmann fortsetzte, kann man am schleichenden Rückbau von stabsorganisierten Stellen im Haus nachvollziehen. Die linienorganisierten Stellen blieben nahezu unverändert. Hier ergibt sich lediglich eine nicht-interpretierbare rechnerische Abwertung. (6) Haderthauer setzte die Vorfestlegungen aus den ersten beiden Sequenzen um und verursachte wie Hermann keine nennenswerten Zielkonflikte. Auch untereinander gibt es eher Hinweise auf eine konfliktfreie Arbeitsteilung zwischen migrations- und integrationsbetonenden Aufgabenbündeln (vgl. z.B. Hermann 2010). Für diese sechs näher betrachteten Erkenntnisbausteine ergibt sich folgende Tabelle:

Abbildung 6.2.6: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen der Fallgruppe Bayern 2008-2013

Fallgruppe Bayern 2008-2013						
Nr.	Entscheidungsgegenstand	Stichwort	Beteiligte	Seq.	Del.Bez.	Erk.
1a	Integration	Koordinierungsstelle Soz.min.	CSU/Koa/ Seehofer/Haderth.	1-3	3	
1b	Aussiedler	"Steckenpferd" der CSU	CSU/Koa	1	1	
2	Integration	Integrationsbeauftragter	FDP/Koa/Seehofer/Haderth.	1-3	3	
3	Integration	Beamtschaft	Haderthauer/Spitzenbeamte	4	1	
4	Migration und Integration	Aufmerksamkeit des MP	Seehofer/Zeil/Haderth./Herm.	3	2	
5	Migration (und Integration)	Aufmerksamkeit Hermann	Seehofer/Hermann/Spitzenb.	3-4	2	
6	Integration	Aufmerksamkeit Haderth.	Seehofer/Haderth./Spitzenb.	3-4	2	
				1-4	14	13/1/0
				<< Gesamt		14

Eigene Darstellung.

6.2.3 Fallgruppe Bayern 2013

Die letzte Fallgruppe umfasst den sehr kurzen Zeitraum von der Landtagswahl im September 2013 bis zum Ende des Gesamtuntersuchungszeitraums am 31. Dezember desselben Jahres. Die Vereidigung des Kabinetts fand schon Mitte Oktober statt. akteurswechselbedingte Reorganisationsmaßnahmen konnten somit gegebenenfalls noch im alten Jahr vollzogen werden.

Die Konstellation der Akteure veränderte sich im Vergleich zur vorhergehenden Fallgruppe an zahlreichen Stellen in der Delegationskette. So schaffte die FDP den Wiedereinzug ins bayerische Parlament nicht mehr. Die CSU konnte wieder allein regieren. Sie bekräftigte ihr Ziel, die bisherige Grobverortung von Migrations- und Integrationspolitik in der Ministerialverwaltung beibehalten zu wollen mit entsprechend gestalteten Textstellen im Wahlprogramm. Auch das von der FDP initiierte Amt des Integrationsbeauftragten blieb zunächst unangetastet. Seehofer und Herrmann behielten ihre Posten in der Landesregierung. Aufgrund der niedrigen Aufmerksamkeit gegenüber dem Politikfeld veranlassten die beiden diesbezüglich keine größeren Neugestaltungen der Aufbauorganisation.

Eine andere Entwicklung nahm das Sozialministerium. Dort ersetzte Emilia Müller die bisherige Amtsinhaberin Haderthauer. Mit jener Neubesetzung berief man eine Ministerin mit hoher Aufmerksamkeit gegenüber der Asylsozialpolitik. Die Folge war eine hierarchische Aufwertung von Abteilung V mit einem eigenen Ministerialdirektor und einer neuen Referatsgruppe ‚Asyl‘. Zwar lag diese Veränderung ein knappes Jahr nach Ende des Gesamtuntersuchungszeitraums; ließe man diese Entwicklung im Herbst 2014 jedoch außen vor, würde das Gesamtergebnis des Hypothesentests auf negative Weise verzerrt werden. Diese Transformation im Sozialressort ist als günstig für das dortige Personal im Bereich ‚Migration und Integration‘ zu werten. Deren Befürchtung, die Geschäftsstelle des Integrationsbeauftragten könnte zu Ungunsten der Linienorganisation ausgebaut werden, trat nicht ein. Dies lag nicht zuletzt am vermittelnden Verhalten des Amtsinhabers Neumeyer. Trotz Betonung der Überparteilichkeit und Unabhängigkeit seines Amtes – auch seitens des Sozialministeriums (vgl. Landtagsdrucksache 16/8479 BY 2011: 64) – ging er mit gestärkter Position in der Delegationskette in die neue Legislaturperiode. Schließlich konnte er sich weit außerhalb des Untersuchungszeitraums im Juli 2015 in Teilen seiner organisationspolitischen Ziele durchsetzen: Das Amt zog vom Sozialministerium in die Staatskanzlei um.

Von insgesamt 8 näher betrachteten Delegationsbeziehungen entsprechen alle den theoretischen Erwartungen.

6.2.3.1 Deskription der unabhängigen Variablen und Prozessanalyse

In diesem Textabschnitt werden die potentiell relevanten Akteure der betrachteten Fallgruppe benannt und deren Position in der Delegationskette angegeben sowie deren Ziele erläutert oder abgeschätzt.

Bei den Wahlen im Herbst 2013 gelang es der CSU, erneut die absolute Mehrheit der Sitze im bayerischen Landtag zu erringen. Auf die Freidemokraten, die ohnehin den Einzug ins Parlament verfehlten, war man nicht mehr angewiesen. In der neuen Alleinregierung entfiel deshalb – wie schon in Fallgruppe I – das Koalitionsaushandlungsgremium. Ebenso nahm die Relevanz des Ministerpräsidentenstellvertreterpostens im Entscheidungsprozess wieder ab. Seehofer blieb Staatsoberhaupt. Während in Fallgruppe I der Innenminister noch die starke Person nach dem Ministerpräsidenten repräsentiert hatte, waren es nun die beiden Superminister Ilse Aigner mit dem Wirtschaftsportfolio und Markus Söder mit dem Finanzressort (vgl. hierzu Munzinger 2013b). Das Aufgabenspektrum beider Häuser wurde um gewichtige Kompetenzbereiche erweitert¹⁶⁸. Chef des Innenministeriums blieb weiterhin Herrmann. Haderthauer wechselte als Leiterin in die Staatskanzlei. Für sie kam Emilia Müller ins Sozialministerium. Neumeyer wurde erneut zum Integrationsbeauftragten berufen. Im Bereich der Spitzenbeamtenschaft kam es nicht zu Personalwechseln, die eine Neuabschätzung der Ziele notwendig gemacht hätten.

Kettenglied I/II: Das Wahlprogramm der CSU umfasst knapp 9000 Wörter. Damit ist auch bei den Christsozialen endgültig die Wende hinsichtlich der Zulässigkeit von Programmvergleichen geschafft. Zur Erinnerung: Besonders die Programme der Fallgruppe ‚Bayern I‘ ließen eine Interpretation von Aufmerksamkeitsschätzwerten nur bedingt zu.

Mit knapp 3% erreicht der Gesamttextanteil im Vergleich zu anderen Programmen einen Wert im Mittelfeld. Zunächst vermittelt der Streuwert [6] ein Bild, das dem Programm der vorangegangenen Wahl sehr ähnelt. Bei genauerem Hinsehen sind jedoch drei Beobachtungen im Text unter dem Dach der Inneren Sicherheit geographisch nah beieinander verortet. Hier werden die Themen ‚Armutsmigration‘, ‚straffällige Ausländer‘ und ‚Asylangelegenheiten‘ behandelt. Im Gegensatz zur Vorperiode griff die CSU damit wieder verstärkt Themen im innenpolitischen Kontext auf.

Neben diesem Beobachtungscluster befindet sich im Abschnitt zum gesellschaftlichen Zusammenleben ein konzentrierter Textteil zur Integrationspolitik. Die geographische Distanz zwischen innenpolitischem Cluster und gesellschaftspolitischen Textteil deutet auf eine organisationspolitische Aufgabentrennung dieser beiden Blöcke hin. In der Struktur spiegelte sich jene Zuständigkeitsverteilung schon seit Becksteins Weggang

¹⁶⁸ Wenngleich Aigner den Bereich ‚Verkehr‘ ans Innenministerium abgeben musste, kann von einem relativen Kompetenzzugewinn gesprochen werden.

vom Innenressort in der klaren Arbeitsteilung zwischen Sozial- und Innenministerium wider. Die Daten aus dem Programm zeigen auf, dass die Christsozialen mit diesem Text die bisherige Aufbaustruktur bestätigen. Auf eine Erwähnung der Aussiedlergruppe wird im Programm verzichtet.

Abbildung 6.2.7: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung im Programmtext der CSU in Bayern 2013

Bayern										2013										CSU	
Akteur	Reg.anteil in %	GTA in %	Anzahl der Textteile						konzentr. Teil		Politikfelder mit den größten Streuwerten						Präambel/ Nachwort	Aussiedler			
			konz	4	3	2	1	Gesamt	HPF	hier. Stw.		B1	B2	B3							
CSU	100	2,95	1	1	1	3	1	6	Integration	2,28	2	Innen	1	Wirtschaft	1	Soziales	0	0			
Abkürzungen																					
GTA	Gesamttextanteil								Reg.anteil		Sitzanteil der Partei an den Gesamtsitzen der Regierungsfractionen										
hierStw.	hierarchischer Stellenwert der höchsten Beobachtung								HPF		Hauptpolitikfeld										

Eigene Darstellung.

Kettenglied III: Seehofer fiel als vorfestlegende Instanz in der Delegationskette nach wie vor aus. Zwar widmete er dem Politikfeld in seiner Regierungserklärung (Seehofer 2013) einen Redeabschnitt; dieser spiegelte jedoch *einerseits* die Grundlinie der CSU und *andererseits* die 2013 aufgeflamte Debatte über rapide ansteigende Flüchtlingszahlen wider. Unter Berücksichtigung insbesondere des letztgenannten Punkts sind bei Seehofer keine erhöhten Aufmerksamkeitswerte festzustellen. Gleiches gilt für seine Stellvertreterin Ilse Aigner (vgl. Landtag BY 2014: 42, Munzinger 2013i).

Kettenglied IV: Auch die Abschätzung der Ziele Herrmanns ändern sich in Fallgruppe III nicht¹⁶⁹. Entsprechend waren spätestens zu Beginn der neuen Amtsperiode im Jahr 2013 alle migrations- und integrationspolitischen Aufgaben, die Beckstein außerhalb der Linie aufgebaut hatte, verschwunden. Im Innenministerium befanden sich zum Jahreswechsel 2014/15 lediglich noch die regulär linienorganisierten Aufgabenbündel in den Referaten IA2 und IA3.

Mit Emilia Müller betrat hingegen eine Politikerin das Feld, die relativ zu ihrer Amtsvorgängerin höhere Aufmerksamkeitswerte aufweist. Zwar kam sie weder beruflich noch ehrenamtlich vorher mit Migrations- und Integrationspolitik in Berührung (vgl. Landtag BY 2014: 135, Munzinger 2014f); jedoch zeigte sie schon kurz nach ihrem Amtsantritt erhöhtes Interesse am Bereich der Asylsozialpolitik (vgl. Merkur 2013, siehe auch Munzinger 2014f). Dies liege auch an ihrer Vorerfahrung mit dieser Thematik in ihrer Funktion als Europaministerin, wo sie sich „intensiv mit ethnischen Minderheiten in den osteuropäischen Ländern“ auseinandergesetzt habe (Evangelischer Presseverband 2015). Mit diesem Schritt vollzog sich eine Verlagerung der Asylthematik vom Innenministerium, welches bis dahin noch tonangebend in dieser Sache war, zum Sozialministerium.

¹⁶⁹ In seiner Regierungserklärung zur Lage in den Kommunen (Hermann 2014) streifte er lediglich sehr kurz das Thema Zuwanderung.

Aufgrund dieser erhöhten Aufmerksamkeitswerte hätte man theoretisch eine Aufwertung der Migrations- und Integrationspolitik und insbesondere der Asylsozialpolitik im Sozialministerium erwartet. Diese blieb jedoch 2013 noch aus. Grund hierfür waren begrenzte Ressourcen. Seehofer hatte das Sozialressort um mehrere Personalstellen und den politischen Staatssekretär beschnitten (Szymanski 2014). Im Mai 2014 hieß es seitens der Ministerin (Q Müller 2014) noch: „Neueinstellungen erfolgten im StMAS im angefragten Bereich seit der Regierungsneubildung aufgrund der angespannten Stellensituation nicht.“ Im Lichte der Organisationshoheit der Ministerin aufgrund des Ressortprinzips wies sie darauf hin, dass Reorganisation auch vor dem Hintergrund der Fülle von anderen sozialpolitischen Maßnahmen gesehen werden müsse (ebd.). Die erhöhte Aufmerksamkeit spiegelte sich deshalb zunächst nur im Namen des Ressorts, welches den Zusatz ‚Integration‘ im Namen erhielt, wider.

Im Oktober 2014 wurde das Sozialministerium jedoch stark umstrukturiert: Ein neuer Ministerialdirektor wurde eingesetzt (StMAS 2014), der gesondert die Leitung der Abteilung V ‚Integration und Migration, Vertriebene, Europapolitik‘ übernahm. Diese wurde zudem um eine größere Referatsgruppe V ‚Asyl‘ verstärkt. Die neue, starke Akteurin im Sozialministerium vollzog also – wenn auch mit zeitlicher Verzögerung – die erwarteten Reorganisationsmaßnahmen in der Linienorganisation ihres Hauses.

Dies blieb nicht folgenlos für die Handlungsposition Neumeyers. Eine Aufwertung migrations- und integrationspolitischer Aufgaben an anderer Stelle im Ressort bedeutete für die Geschäftsstelle des Integrationsbeauftragten, dass sich die Chancen des Ausbaus seiner Position im Ministerialapparat schmälerten. Nicht zuletzt liefert Neumeyer selbst einen entscheidenden Beitrag zu dieser Entwicklung, indem er besonderen Wert auf die Überparteilichkeit seiner Stelle und Unabhängigkeit von Weisungen des Hauses (Q Neumeyer 2011a) betont. „Ich habe sowieso meine Probleme, für wen ich zum Beispiel im Landtag gerade rede. Da rede ich gerne für alle Fraktionen. Seehofer hat mehrmals nicht geklatscht bei mir.“ (Q Neumeyer 2011b). Und weiter: „Ich bin wohl der einzige in meiner Partei, der im Landtag von allen Fraktionen Beifall bekommt – nicht immer, aber oftmals.“ Die Augsburger Allgemeine (2014) sprach von „partei-unüblichen Vorschlägen“ und gar von einer „Rebellion“ Neumeyers gegen die eigene Partei, als der Beauftragte die Abschaffung der Residenzpflicht für Asylbewerber forderte.

Neben dieser überparteilich wahrgenommenen Beauftragtenrolle hatte Neumeyer zudem eine weitere Funktion in der Delegationskette, die ihn von der klassisch exekutiven trennte: Neben seiner Tätigkeit als Integrationsbeauftragter der Bayerischen Staatsregierung im vierten Glied der Kette ist und war er „gleichzeitig auch Abgeordneter und leitet auch gleichzeitig die AG Integration, also ist der integrationspolitischer Sprecher der CSU-Fraktion.“ (Q Zolleis 2011). Zwar ist es auch unter Kabinettsmitgliedern üblich, dass diese ein Mandat im Landtag besitzen; regelmäßig übernehmen diese jedoch keine herausstechende Funktion im politischen Prozess. Neumeyers Status als integrationspolitischer Sprecher der CSU-Fraktion hatte sich aber auch nach Beginn seiner Amtszeit als Beauftragter nicht geändert. So habe Neumeyer laut Zolleis (ebd.) während

der Haderthauer-Zeit „mehr oder weniger“ darüber entschieden, was Thema der Fraktion und was Thema der Staatsregierung sein soll.

Dies versetzte ihn *einerseits* potentiell in die Lage, an einem sehr frühen Punkt in der Kette Einfluss auf Organisationsentscheidungen zu nehmen. Die FDP-Sozialausschussvorsitzende Meyer (Q 2011) meint: „Und auch der Herr Neumeyer ist natürlich ein Leuchtturm in Sachen Integration in seiner Fraktion. Viele Dinge, die er da vertritt sind nicht unbedingt Mehrheitsmeinung in der CSU, aber allein dass wir ihn haben und dass er es macht ... Er hat auch schon mal seine Arbeit im Landtag vorgestellt, was er auch soll und muss und im Sozialausschuss – steter Tropfen höhlt den Stein.“ Er sei sowohl in der CSU als auch beim Ministerpräsidenten so anerkannt, dass er die integrationspolitische Stimme der CSU darstelle, so Zolleis (Q 2011): „Das heißt, er ist beliebt in der Fraktion. Und er hat so eine große Glaubwürdigkeit, dass er nicht die falschen Typen anbringt.“

Andererseits sei es oft ein Drahtseilakt gewesen, sich zwischen den verschiedenen Stellen zu bewegen. Neumeyer (Q 2011a) meint dazu: „Ich bin Fraktionsmitglied. Ich muss mich mit der Fraktion absprechen. Die sagen dann: ‚Martin, machst Du das?‘ Die übernehmen mich als ihren Hauptredner zum Thema. Ich ecke aus dieser Position heraus auch an. Ich meine: Sie [Anm.: Haderthauer] muss die Staatsregierung verteidigen. Ich bin aber in dem Fall Parteipolitiker. Diese Doppelfunktion ist natürlich manchmal auch nicht ganz einfach. Auch weil meine Partei manche Dinge noch – aber nicht mehr in dem Maße wie früher, sondern noch ein bisschen eingegrenzt – anders sieht; so habe ich zum Beispiel für den Parteitag das Anliegen, dass Parteien sich in dem Bereich öffnen sollen und dass in meiner Partei etwas vorwärts geht. Es ist manchmal ein Tanz auf dem Seil.“

Diese Position zwischen den Welten – als Mittler zwischen Gesamtparlament, Fraktion, Menschen mit Migrationshintergrund und Exekutive – passte nicht zur Ansiedlung seiner Geschäftsstelle in der Ministerialverwaltung. Es gelang ihm schließlich, die Verortung seines Beauftragtenamts bei der Staatskanzlei zu erwirken.

Kettenglied V: Die schwache Stellung Neumeyers im Sozialressort kam den Spitzenbeamten im Rumpfministerium nicht ungelegen. Die erhöhte Aufmerksamkeit der Ministerin äußerte sich schließlich in einer Aufstockung der Kapazitäten in der Linienorganisation (StMAS 2014) ‚von oben‘. Der Jurist Dr. Markus Gruber wurde zum Ministerialdirektor für den Bereich Europa, Integration und Asylangelegenheiten im Sozialministerium ernannt. Mit der Berufung Grubers als vormaligen Referenten im Arbeitsministerium und Mitarbeiters bei der CSU-Fraktion war zwar in erster Linie eine Aufwertung des Bereichs ‚Asyl‘ intendiert; die bessere hierarchische Anbindung wirkte sich jedoch auch günstig auf integrationspolitische Aufgaben aus. Mit der Besetzung Müllers als Sozialministerin wurden die organisationspolitischen Ziele migrations- und integrationspolitischer Akteure in der Spitzenbeamtenschaft – beabsichtigt oder nicht – mit der der Hausleitung in Einklang gebracht.

6.2.3.2 Datenkomprimierung und Erklärung mittels Modell

Es folgt nun die Aufbereitung der Daten zur Gesamtzusammenhangsanalyse. Grundlage dafür sind die vorher näher beschriebenen Einzeldelegationsbeziehungen. Vor der Betrachtung akteurszielbezogener Hypothesen wird kurz das Ergebnis zur Analyse der Gewohnheitshypothese angegeben.

Bis auf eine Ausnahme erfüllen sich die theoretischen Vermutungen der Gewohnheitshypothese: Obwohl die Akteurskonstellation im ersten und zweiten Kettenglied alternierte, blieb eine Neugestaltung der Aufbauorganisation aus. Entgegen den Erwartungen verursachte nämlich der Wechsel von der bürgerlichen Koalition auf die CSU-Alleinregierung keine Auswirkung auf ministerielle Strukturen. Musste sich die FDP die Einrichtung eines Beauftragtenpostens für Integration in der vorangegangenen Periode noch hart erkämpfen, blieb die CSU auch nach dem Wegfall der Liberalen als Koalitionspartner im Jahr 2013 beim etablierten Ansiedlungsmodell. In allen anderen Fällen bestätigten sich jedoch die Erwartungen der Gewohnheitshypothese: Der Wechsel an der Hausspitze des Sozialressorts löste – wenn auch mit etwas Zeitverzögerung – eine bedeutende Reorganisationsmaßnahme aus. Blieb eine Modifikation der Akteurskonstellation hingegen aus, so wurde auch die Aufbauorganisation im ursprünglichen Zustand belassen.

Betrachtet man die akteurszielbezogenen Hypothesen näher, so laufen in dieser Fallgruppe alle Erkenntnisbausteine mit den theoretischen Erwartungen konform. (1a) In der ersten Sequenz ließ sich die CSU gar von der bisherigen Aufbaustruktur inspirieren und repräsentierte die dortige Zweiteilung des Politikfelds im Programm in Form von zwei getrennten Textteilen – einem innenpolitischen und einem gesellschaftlich-sozialen. (1b) Zwar verwundert das erneute Ausbleiben aussiedlerpolitischer Fragestellungen im CSU-Programm; dass die Ansiedlung der Aussiedlerpolitik unverändert blieb, bestätigt jedoch die Erwartung des theoretischen Modells. (2) Seehofer griff auch dieses Mal nicht organisationspolitisch ins Politikfeld ein. Man könnte höchstens die seinerseits veranlassten Personal- und Mittelkürzung im Sozialressort als Ursache für die dort zunächst ausbleibenden Reorganisationsmaßnahmen Müllers deuten. (3) Mit der Umbesetzung an der Spitze des Sozialressorts hatte man eine Ministerin mit erhöhter Aufmerksamkeit gegenüber Asylfragen bestimmt. Die neue Ressortchefin Müller trat an die Stelle ihrer Vorgängerin Haderthauer, die ihrerseits andere Schwerpunkte verfolgte. Wenn auch mit Verzögerung war ein Umbau des Ressorts die Folge: Die Abteilung V, in welcher Integrations-, Asyl- und Europafragen untergebracht waren, wurde aufgewertet. Dies geschah, indem mittels Installation eines Ministerialdirektors eine zusätzliche Hierarchieebene zwischen Amtschef und Abteilungsleitern eingezogen wurde. Es kann davon ausgegangen werden, dass die bisher in Abteilung V verorteten Stellen nicht unglücklich über ihre Aufwertung waren. Die vormals in Fallgruppe II vermuteten organisationspolitischen Zielkonflikte zwischen Ministerin und Ministerialbeschäftigten lösten sich spätestens hier auf. (4) Zudem stellte sich Neumeyer im Ringen um den Aufgabenbestand im Sozialressort nicht als starke Konkurrenz heraus. Dieser Einingung durch die Anbindung ans Sozialministerium entkam er schließlich, indem der

Umzug in die Staatskanzlei glückte. (5) Ein Blick auf das Innenministerium bestätigt ebenfalls die Erwartungen des theoretischen Modells: Hermann unterließ nach vollzogenem Rückbau von Stabsstrukturen im Bereich ‚Migration und Integration‘ weitere organisationspolitische Maßnahmen. Die Aufgabenerledigung überließ er den linienorganisierten Stellen. Für diese fünf näher betrachteten Erkenntnisbausteine ergibt sich folgende Tabelle:

Abbildung 6.2.8: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen der Fallgruppe Bayern 2013

Fallgruppe Bayern 2013						
Nr.	Entscheidungsgegenstand	Stichwort	Beteiligte	Seq.	Del.Bez.	Erk.
1a	Migration vs. Integration	CSU bestätigt Struktur	CSU (Koa)	1-2	1	
1b	Aussiedler	CSU-Aufm. bleibt aus	CSU (Koa)	1-2	1	
2	Migration und Integration	Aufmerksamkeit des MP	CSU/Seehofer/Minister	1-3	3	
3	Asylsozialpolitik und Integr.	Aufmerksamkeit Müller	Müller/Spitzenbeamte	4	1	
4	Integration	Mehrfachfunktionen Neum.	Müller/Neumeyer/Spitzenb.	4	1	
5	Migration	Aufmerksamkeit Hermann	Herrmann/Spitzenbeamte	4	1	
				1-4	8	8/0/0
				<< Gesamt		8

Eigene Darstellung.

6.3 Hessen

Der Betrachtungszeitraum in Hessen beginnt im Wahljahr 1995 und endet im Jahr 2013 am letzten Dezembertag. In die erste Fallgruppe von 1995 bis 1999 werden vereinzelt Informationen aus der Vorperiode eingeflochten. Die zweite Fallgruppe umfasst die bürgerliche Koalition aus CDU und FDP nach Ablösung der rot-grünen Regierung von 1999 bis 2003. Es schließt sich die Phase einer CDU-Alleinregierung bis 2009 an. In jene Fallgruppe III fällt auch die kommissarische Weiterführung der Amtsgeschäfte infolge einer gescheiterten Regierungsbildung nach den Wahlen von 2008. Die vierte und letzte Fallgruppe deckt die betrachteten Fälle im Zeitraum zwischen 2009 und 2013 ab. Zwar fand noch vor Ende des einheitlichen Schlussdatums der Analyse im September 2013 eine Neuwahl statt; die Amtsübernahme durch die neue schwarz-grüne Regierung wurde jedoch erst im Januar 2014 vollzogen.

Aus jeder Fallgruppe werden wieder jeweils zahlreiche Erkenntnisbausteine gewonnen, die zur Erklärung des theoretischen Modells herangezogen werden. Für die Fälle in Hessen bestätigen sich die theoretischen Annahmen in knapp mehr als 90% der 81 näher betrachteten Delegationsbeziehungen.

6.3.1 Fallgruppe Hessen 1995-1999

Die erste Fallgruppe der Datenauswertung umschließt den Zeitraum von 1995 bis 1999. Die Koalition aus Sozialdemokraten und Grünen unter der Führung von Hans Eichel konnte weiterregieren. Schon 1991 gelang es Rot-Grün, die CDU-geführte Regierung Wallmann abzulösen. Die organisationspolitische Devise nach der Wahl 1995 war eine Beibehaltung des *status quo* mit Ansage: Die programmatische Ausrichtung beider Parteien im Wahlkampf spiegelte sich bereits in der bisherigen Verortung von Migrations-

und Integrationspolitik wider. Während die Sozialdemokraten weiterhin auf breitangelegte Aufgabenerledigung im Querschnitt auf niedriger Hierarchieebene setzten, überließen sie den Grünen wiederholt das konzentrierte Aufgabenbündel rund um die Aussiedler- und Flüchtlingspolitik sowie das ‚Büro für EinwanderInnen und Flüchtlinge‘. Die entscheidenden Festlegungen des Ressortzuschnitts wurden bereits im Koalitionsaushandlungsgremium getroffen. Ministerpräsident Hans Eichel griff nicht wahrnehmbar in die organisationspolitischen Geschicke des Politikfelds ein. Auch sein grüner Stellvertreter Rupert von Plottnitz verzichtete darauf, obwohl man genügend Gründe für ein Eingreifen hätte finden können. Vor allem zeichnete sich bereits sehr früh ab, dass die Zusammenlegung der Bereiche Energie und Umwelt *einerseits* und Jugend, Familie und Gesundheit mitsamt der Flüchtlings- und Aussiedlerpolitik *andererseits* ein kaum führbares Ressort hervorbrachte. Obwohl an dieser Stelle Vorsicht bei monokausaler Argumentation angebracht ist, war die personelle Situation im Superministerium ‚HMEUJFG‘ entsprechend wohl auch deswegen von Beginn an angespannt. In vier Jahren besetzten drei verschiedene Ministerinnen und zwei verschiedene beamtete Staatssekretäre den Posten. Alle drei Ressortchefinnen versuchten sich an Reorganisationsmaßnahmen sowohl in Bezug auf politikfeldspezifische als auch auf allgemein organisationspolitische Gesichtspunkte.

Neben den Prozessen im Superministerium spielten zwei weitere Nebenschauplätze eine Rolle. Im Innenministerium organisierte man das Ausländer- und Asylwesen um. Das dortige Aufgabenbündel erstreckte sich vormalig über zwei Referate. Ressortchef Gerhard Bökel konzentrierte jene Aufgaben ab 1995 in einem Referat. Der zweite Nebenschauplatz fiel insbesondere dadurch auf, dass sich die Hauptzuständigkeit für ausländische Arbeitnehmer schwerpunktmäßig von einem SPD-Ministerium in ein Grüngeführtes Haus verlagerte.

Die Geschehnisse auf diesen Nebenschauplätzen sorgen zusammen mit der Untätigkeit von Rupert von Plottnitz bei Ressortstrukturierung und -zuschnitt innerhalb des Kompetenzbereichs der Grünen für hypothesenfalsifizierende Ergebnisse. Alle anderen Erkenntnisbausteine sind konform, sodass 70% der Delegationsbeziehungen für die Plausibilität des theoretischen Arguments sprechen.

6.3.1.1 Deskription der unabhängigen Variablen und Prozessanalyse

Dieser Abschnitt hat die Aufgabe, die potentiell relevanten Akteure der Fallgruppe zu nennen, deren Position in der Delegationskette anzugeben sowie deren Ziele zu erläutern oder abzuschätzen.

Unter der Führung von Ministerpräsident Hans Eichel gingen SPD und Grüne zum zweiten Mal in Folge eine Koalition ein. Als Eichels Stellvertreter fungierte Justizminister Rupert von Plottnitz. Das zweite grüne Kabinettsmitglied war Superministerin Iris Blaul, welche neben Politikfeldern im sozialpolitischen Bereich wie Jugend, Familie und Gesundheit auch die Felder Umwelt und Energie verantwortete. Blaul schied jedoch schon kurz nach Beginn der betrachteten Regierungsperiode aufgrund eines politischen Skandals aus und wurde zunächst durch Margarethe Nimsch ersetzt. Im Jahr 1998 trat

auch diese zurück. Zu ihrer Nachfolgerin wurde Priska Hinz bestimmt. Diejenigen Aufgaben des sozialpolitischen Bereichs, die nicht im Superministerium angesiedelt waren, fanden sich im Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung wieder. Dieses Haus wurde von Barbara Stolterfoht (SPD) geleitet. Aufgrund der „halbierten“ (Munzinger 2014h) Zuständigkeitsaufteilung im Bereich klassisch sozialpolitischer Aufgaben zwischen Grünen und SPD kann man davon sprechen, dass es während Eichels Amtszeit ‚zwei Sozialministerien‘ gab. Gerhard Bökel fungierte als Innenminister.

Kettenglied I: Die Analyse der Parteiprogramme von Sozialdemokraten und Grünen zeigt Unterschiede in der Schwerpunktsetzung beider Partner.

Für die Sozialdemokraten standen insbesondere das Zusammenleben zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund und damit eng verbundene Themen im Vordergrund. Lediglich an einer Textstelle von insgesamt 16 Beobachtungen bezog man sich beispielsweise auf Bildung. Dabei fügt sich die Gruppe der Menschen mit Migrationshintergrund im Gesamttext in eine Reihe bestimmter anderer Bevölkerungsteilungen ein, die ebenfalls von den Sozialdemokraten als Zielgruppe identifiziert wurden. Dazu zählen beispielsweise Frauen, Menschen mit körperlichem oder geistigem Handicap oder Wohnsitzlose. Aussiedler werden zwar erwähnt, werden jedoch nicht explizit behandelt. Ebenso wird Asylpolitik nur am Rande erwähnt.

Konkrete Aussagen zu bestimmten organisatorischen Arrangements werden nicht getroffen. Trotz zahlreicher Beobachtungen erreicht der Gesamttextanteil mit migrations- und integrationspolitischen Inhalten lediglich einen relativ geringen Wert von 2,48%. Noch niedriger fällt – wohl auch aufgrund der hohen Streuung – die Maßzahl für den hierarchischen Stellenwert aus: 0,83%. Der theoretischen Argumentation nach würde sich der Wille der Sozialdemokraten organisationspolitisch in querschnittlicher Verortung mit niedrigen vertikalen Indikatorwerten im Ministerialaufbau niederschlagen.

Ein ganz anderes Bild zeichnet sich bei der Analyse des Wahlprogramms der Bündnisgrünen ab. Schon in der Präambel findet das Politikfeld Erwähnung. Zunächst fällt auf, dass die Grünen – ähnlich wie die Sozialdemokraten – mehrere kurze Textstellen über das Programm streuen. Auch Aussiedler werden nur beiläufig behandelt. Hier endet jedoch die Liste der Gemeinsamkeiten auch schon. Ein relativ ausführlicher Teil mit eigener Absatzüberschrift findet sich beispielsweise zum Thema ‚Schule im Einwanderungsland‘. Dem Thema Bildung hatten die Sozialdemokraten im Zusammenhang mit Integrationspolitik nur eine kleinere Textstelle gewidmet. Auch in Sachen des Zusammenlebens zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund unterscheiden sich die Perspektiven. Während die Sozialdemokraten vorwiegend das Zusammenleben fördern wollten, lag das Hauptansinnen der Grünen in der Bekämpfung von bestehendem Fremdenhass.

Der hierarchische Stellenwert des konzentrierten Textteils, in welchem Fremdenfeindlichkeit ebenfalls aufgegriffen wird, erreicht einen Wert von insgesamt 6,25%. Grund dafür ist, dass Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik auf derselben Hierarchieebenen angesiedelt wurden wie beispielsweise Wirtschafts- oder Arbeitsmarktpolitik. Zwar steht

Asylpolitik auch bei den Grünen nicht im Vordergrund; relativ zum SPD-Programm lässt sich aber eine intensivere Befassung ablesen. Im Gegensatz zur SPD würde man also den Grünen der theoretischen Argumentation nach eher eine Präferenz zur Bündelung migrations- und integrationspolitischer Aufgaben unterstellen.

Bündnis'90/Die Grünen gehen zudem im Zusammenhang mit der Nennung von ihrerseits erfolgreich bewerteten Maßnahmen der Vorperiode auf die Einrichtung des ‚Büros für EinwanderInnen und Flüchtlinge BEF‘ ein (Code-Abschnitt 505). Zudem trägt der konzentrierte Textteil die Überschrift ‚EinwanderInnen und Flüchtlinge‘. Folglich war zu erwarten, was schließlich auch eintrat: Die Stabsstelle bestand fort und blieb im grün geführten der beiden Sozialministerien angesiedelt.

Abbildung 6.3.1: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung in den Programmtexten von Grünen und SPD sowie des Koalitionsaushandlungsgremiums (Koa) in Hessen 1995

Hessen										1995										SPD/GRU	
Akteur	Reg.anteil in %	GTA in %	Anzahl der Textteile						konzentr. Teil		Politikfelder mit den größten Streuwerten						Präambel/ Nachwort	Aussiedler			
			konz	4	3	2	1	Gesamt	HPF	hier. Stw.	B1		B2		B3						
SPD	77,19	2,48	1	1	0	6	9	16	Zusammenl.	0,83	6	Zusammenl.	3	Sport/Verb	2	Recht	0	1			
GRU	22,81	3,1	1	1	1	5	9	16	Innen	6,25	4	Innen	3	Zusammenl	2	Bildung	1	1			
Koa		3,1	1	1	1	4	2	8	Innen	0,98	2	Recht	2	Bildung	1	Generationen	2	0			
Abkürzungen																					
GTA	Gesamttextanteil								Reg.anteil	Sitzanteil der Partei an den Gesamtsitzen der Regierungsfractionen											
hierStw.	hierarchischer Stellenwert der höchsten Beobachtung								HPF	Hauptpolitikfeld											

Eigene Darstellung.

So unterscheiden sich also beide Programme im Vergleich sowohl hinsichtlich der gewidmeten Gesamtaufmerksamkeit wie auch bei der horizontalen Verortung von Migration und Integration im Gesamtkanon der Politikfelder. Besonders deutlich wird dies auch mit Blick auf die Wahl bestimmter Begriffe: Während die SPD auf den Wortstamm ‚Integr‘ besonders oft zurückgriff, verzichteten die Grünen hierauf völlig; genau umgekehrt verhielt es sich mit der Stammform ‚Einwander‘. Dies sind also die Vorzeichen, mit denen man in die Aushandlung der Bedingungen in der Koalition ging.

Kettenglied II: Schon seit 1991 regierten in Hessen die Sozialdemokraten zusammen mit den Bündnisgrünen. Standen sich die beiden Partner hinsichtlich des Sitzanteilsverhältnisses damals noch mit 82,1% zu 17,9% gegenüber, verschob sich das Kräfteverhältnis zugunsten der Grünen auf 77,2% zu 22,8%. Diese Verschiebung hatte auch Auswirkungen auf den Ressortzuschnitt. Zum Aufgabenbereich der Grünen, die bis dahin *einerseits* Jugend, Familie und Gesundheit und *andererseits* Umwelt und Energie in zwei getrennten Ministerien verwalteten, trat die Zuständigkeit für Justiz neu hinzu. Es blieb jedoch aufgrund der Verkleinerung des Kabinetts von 10 auf 8 Minister bei zwei Ressorts für die Grünen, sodass die bisherigen Kompetenzbereiche in einem Haus zusammengefasst wurden. Diese „ganz ungewöhnliche“ und „bundesweit einmalige“ (Kleinert 2008: 168) Zusammenlegung von eher überschneidungsarmen Zuständigkeiten zeigt aber auch ein typisch beobachtbares Bild für fortgeführte Koalitionsregierungen auf: Dadurch, dass man bereits vorher miteinander koalierte und vier Jahre lang bei der Gestaltung des Politikbetriebs zusammenarbeitete, veränderte man bei der Neuauflage der

Koalition an der Innenstruktur der Ressorts nichts. Man wich Veränderungen jener Art aus, in dem man einfach zwei selbständige Ressorts in die Hand einer gemeinsamen Ressortleitung gab.

Ob die wiedergewählte Regierung beabsichtigte, ihr bisheriges Verortungsdesign über Bord zu werfen oder nicht, kann die Betrachtung des ausgehandelten Vereinbarungstextes zeigen. Dort findet sich ein ausführlicher konzentrierter Textteil, der nicht in erster Linie nach Teilbereichen der Migrations- und Integrationspolitik, sondern zweigeteilt nach hessischer Politik *einerseits* im Bundesrat und *andererseits* auf Landesebene gegliedert ist. Auffällig ist, dass der Integrationsaspekt nahezu gar nicht angesprochen wird. Im Vordergrund stehen innenpolitisch-rechtliche Inhalte, wie beispielsweise zur Abschiebehaft, zum Staatsbürgerschaftsrecht oder zum Wahlrecht für Ausländer.

Die Marschrichtung hatten hier die Grünen vorgegeben. Die Sozialdemokraten standen zwar den Zielen der Grünen in migrations- und integrationspolitischen Fragen nicht entgegen; von den SPD-Forderungen finden sich jedoch umgekehrt kaum Inhalte in der Koalitionsvereinbarung wieder. Nicht nur ihre innenpolitisch-rechtlichen Vorstellungen ließen sich die Grünen festschreiben: Auch ihrem zweiten Schwerpunkt in der Bildungspolitik wurde Raum in der Vereinbarung gegeben. Hingegen entfiel ein wichtiger Schwerpunkt der Sozialdemokraten. Untermuert mit mehrfachen Nennungen in ihrem Programm hatten diese Migrations- und Integrationspolitik – neben anderen Themen des sozialen Zusammenlebens – vor allem im Zusammenhang mit Stadtquartieren, Wohnungsbau und Stadtentwicklung hervorgehoben. Davon finden sich im Vereinbarungstext kaum noch Spuren.

Auf Basis der Textanalysen deuteten sich also bestimmte theoretische Erwartungen an die Ausgestaltung der Aufbaustruktur an.

Erstens: Aufgrund der herausgehobenen Aufmerksamkeit der Grünen relativ zur SPD war ein konzentriertes Aufgabenbündel in einem Ministerium zu erwarten, an deren Spitze eine Person mit grünem Parteibuch stand. Organisatorisch umgesetzt wurden die angekündigten Inhalte dann tatsächlich in einer gesonderten Abteilung IV des Ministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit. Mit der Zusammenführung dieses Hauses mit dem Ressort für Umwelt und Energie wurde die Abteilung mit marginalen inneren Strukturveränderungen in ‚Abteilung IX‘ umbenannt. In jener Abteilung dominierten asyl-¹⁷⁰ und aussiedlerbezogene Aufgaben. Unverändert blieb auch das BEF dort im Haus.

Zweitens: Zieht man den Programmtext der Sozialdemokraten zu Rate, trat deren Präferenz für eine Wahrnehmung migrations- und integrationspolitischer Aufgaben im Querschnitt zutage. Es hätte überrascht, keine kleineren Aufgabenbündel des Politikfelds in verschiedenen SPD-Häusern vorzufinden. So handelte es sich bei diesen verstreuten Aufgaben neben den üblicherweise vorhandenen – wie das reine Ausländer- und Asylrecht im Innenministerium oder die Zuständigkeit für ausländische Schülerinnen und

¹⁷⁰ Die Zuständigkeit für das Asylbewerberleistungsgesetz war indes beim SPD-geführten Arbeits- und Sozialministerium untergebracht.

Schüler im Bildungsministerium – um auffällig präzise Hauptaufgaben wie ‚Frauenförderung im Ausländergesetz und im Staatsangehörigkeitswesen‘ im zweiten Ressort mit sozialpolitischem Zuständigkeitsbereich, dem Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung. Hatte jenes SPD-Haus vor der Wahl noch die Zuständigkeit für ausländische Arbeitnehmer besessen, wanderten diese infolge der Neuaufgabe der Koalition in das grüne Sozialministerium ab.

Im Fallgruppenzeitraum waren also organisationspolitische Weichenstellungen schon früh aufgrund der Fahrplangestaltung der Parteien im Koalitionsaushandlungsgremium gestellt worden. Sowohl die Gewohnheitshypothese als auch die akteurszielbezogene Hypothese kann nicht verworfen werden. Da beide plausibel erscheinen, lässt sich resümieren: Hinsichtlich der Verortung von Migrations- und Integrationspolitik handelte es sich um die Beibehaltung des *status quo* mit Ansage.

Kettenglied III: In den beiden vorangegangenen Kettengliedern sind demnach schon zahlreiche Festlegungen getroffen worden. So verwundert es nicht, dass Hans Eichel nach der Koalitionsaushandlung in seiner Funktion als Ministerpräsident organisationspolitisch nicht ins Politikfeld eingriff – trotz mehrerer Hinweise auf ein ausgeprägtes Interesse an migrations- und integrationspolitischen Fragestellungen. Eichel war nämlich bereits als Oberbürgermeister von Kassel mit einer hohen Dichte von Menschen mit Migrationshintergrund unter der Wohnbevölkerung (Q Banzer 2014) in Berührung gekommen. Als Stadtoberhaupt verfolgte er schon damals eine öffentlich wahrnehmbare Politik in diesem Bereich (Munzinger 2010a). Auch in der Antrittserklärung seiner zweiten Amtsperiode (Eichel 1995) widmete er den Themenkreisen ‚Einwanderung‘ und ‚gesellschaftliches Zusammenleben‘ einen ausgedehnten Redeabschnitt. Unbestreitbar kann dem Nordhessen deshalb unterstellt werden, dass er das Politikfeld ‚Migration und Integration‘ sehr wohl im Blick hatte.

Mehrere Gründe sprachen jedoch dafür, dass Eichel seine Kompetenz zur Mitgestaltung der Aufbauorganisation nicht nutzte. *Erstens* demonstrierten SPD und Grüne einen programmatischen Schulterschluss inklusive einer rot-grünen Koalitionsaussage, der nicht zuletzt aufgrund der Vorerfahrung Eichels mit rot-grünen Konstellationen befördert wurde. Sowohl als Oberbürgermeister als auch als hessischer Landesvater in der Vorperiode konnte er diese sammeln. Klecha et al. (2008: 300f) stellen fest: Eichel „bewies Fingerspitzengefühl und Integrationsfähigkeit im Umgang mit dem grünen Partner.“ So habe er bei der Kompetenzabgrenzung untereinander auch darauf geachtet, dass sich der Juniorpartner eigenständig profilieren konnte. Eichel selbst wurde in der Süddeutschen Zeitung¹⁷¹ damit zitiert, dass das sozialdemokratische Wahlprogramm "ohne größere Widerhaken zum Wahlprogramm der GRÜNEN passte" (Munzinger 2010a). *Zweitens* waren ja bereits wesentliche Fragen des Zuschnitts im Aushandlungsgremium festgelegt worden. Und freilich war Eichel dort mitentscheidend. Neben weiteren Gründen bezieht sich ein wichtiger Punkt *drittens* auf sein Verhalten als Prinzipal gegenüber seinen Ministern. Hätte es Anlass für Misstrauen oder Hinweise auf unzureichende Erledigung migrations- und integrationspolitischer Aufgaben gegeben, so sei dies ein

¹⁷¹ Ausgabe vom 9.1.1991

Grund für Eichel gewesen, selbst detaillierte organisationspolitische Vorfestlegungen zu treffen. Die beiden grünen Ministerien entzogen sich nach der Koalitionsaushandlung ohnehin weitgehend seinem Zugriff. Für alle anderen 8 Ministerien löste sich ein Problem, mit dem er noch in der Vorperiode zu kämpfen hatte. Im vorangegangenen Kabinett habe er nämlich noch mit konkurrierenden „Platzhirschen“¹⁷² (Grunden 2009: 149) zu kämpfen gehabt. Grunden (ebd.) schreibt zur zweiten Amtsperiode: „Nicht zu unterschätzen sind aber auch personelle Faktoren. Im Kabinett gab es keine Ersatzministerpräsidenten mehr.“ Durch die hinzugewonnene Autorität als Regierungschef konnte er also direkt steuern, wenn Politik nicht in seinem Sinne gestaltet wurde. Es bedurfte daher keinen organisationspolitischen Maßnahmen, die den parteiinternen Konkurrenten Zuständigkeiten entzogen hätten. Als *vierter* Grund darf freilich nicht fehlen, dass sich die Organisationsstrukturen in der Wahrnehmung der beteiligten Akteure überwiegend bewährt hatten. Auch für Eichel mag dies eine Rolle gespielt haben. Eichels Stellvertreter, Justizminister Rupert von Plottnitz, überließ seiner grünen Ministerkollegin die Bearbeitung des konzentrierten Aufgabenbündels. Schon in der Vorperiode hatte er als Umwelt- und Energieminister von Amts wegen nur wenige Berührungspunkte mit Migrations- und Integrationspolitik. Nunmehr als Leiter des Justizressorts führte er die Organisationspolitik in seinem neuen Haus hinsichtlich des Politikfelds weitgehend fort. So blieb beispielsweise auch die Zuständigkeit für Abschiebungshaft weiterhin als Hauptaufgabe in RIV/9 organisiert wie zuvor. Von Plottnitz' Munzinger-Eintrag (1999) weist nur schwache Spuren von gezielt migrations- und integrationspolitischem Engagement auf als die von Eichel. Lediglich punktuell erregte er Aufsehen mit einigen Vorschlägen – beispielsweise zur Neuregelung des Asylrechts oder zur Berufung ausländischer Personen auf ehrenamtliche Richterfunktionen – oder Wortmeldungen – beispielsweise mit einem Beitrag in der Aussprache zur Regierungserklärung Bökel (von Plottnitz 1995).

Kettenglieder IV und V: Im Amt des Innenministers löste Gerhard Bökel schon im Juli 1994 den bisherigen Posteninhaber Dr. Herbert Günther ab. Bökel war vor seiner Übernahme der Hausleitung als Landtagsabgeordneter und Landrat kaum mit migrations- und integrationspolitischen Themen in Erscheinung getreten (Munzinger 2003a). Seine Aufmerksamkeit gegenüber dem Politikfeld änderte sich jedoch mit der neuen Position im Kabinett. Schon wenige Monate nach der Vereidigung des neuen Kabinetts trat Bökel aus aktuellem Anlass mit der Regierungserklärung (1995) zum Abschiebestopp für Kurden aus der Türkei vor die Mikrophone des Landtags. 1998 erließ der Jurist beispielsweise eine Regelung, die homosexuellen Asylsuchenden den Aufenthalt erleichtern sollte (Focus 1998, TAZ 1998). Hier wäre, dem theoretischen Argument folgend, zu erwarten gewesen, dass aufgrund dieses herausgehobenen Engagements Bökels auf Landesebene und im Bundesrat zumindest kein Rückbau von Strukturen stattgefunden hätte. Das Gegenteil war der Fall: Erledigte man asyl- und ausländerbezogene Aufgaben

¹⁷² Positiver drücken sich Klecha et al. (2008: 301) aus: Diese sprechen von „wichtigen Stützen“ der Regierung.

1994 noch in zwei Referaten, wurde das Bündel zu Beginn der neuen Regierungsperiode auf ein Referat zurückgebaut¹⁷³.

Das sozialdemokratisch gefärbte Ministerium für Aufgaben des sozialpolitischen Bereichs mit den Kernbausteinen Frauen, Arbeit und Sozialordnung wurde seit Beginn der Regierungsperiode von Barbara Stolterfoht geleitet. Kennzeichnend für ihren Lebenslauf ist die breite Themenabdeckung innerhalb der Frauen- und Sozialpolitik (Munzinger 2007). Passend zu ihrer breiten Themenpalette, bei einer gleichzeitig fehlenden besonderen Aufmerksamkeit gegenüber Migrations- und Integrationspolitik, waren Aufgaben verstreut auf sehr niedriger hierarchischer Ebene angesiedelt.

Zu größeren Personalfuktuationen kam es im Superministerium für Umwelt und Energie, Jugend, Familie und Gesundheit. Iris Blaul, die bisherige Amtsinhaberin mit breiter thematischer Aufmerksamkeitsstreuung (vgl. Munzinger 1991), stolperte wenige Monate nach ihrer Wiederbestellung als Ressortchefin über die hausinterne Personalpolitik (Scherer 1995, Heemann 1995). Zu dieser Personalpolitik gehörte unter anderem die Entlassung ihrer damaligen beamteten Staatssekretärin Brigitte Sellach schon im Jahr 1992. Damit habe Blaul Sellach laut Scherer (1995) „die Schuld für die Misere bei der Unterbringung von Asylbewerbern aufgebürdet“. Heemann (1995) spricht von einer „chaotischen Unterbringungssituation“. Diese sei aber wohl nicht direkt Sellach, sondern vielmehr der Überforderung Blauls geschuldet gewesen. Jene Überforderung habe sich schon damals abgezeichnet. Blaul blieb jedoch im Amt. Als Konsequenz aus dieser Unterbringungsproblematik wurde in der Abteilung IV, in der das konzentrierte Aufgabenbündel zur Flüchtlings- und Aussiedlerpolitik untergebracht war, das Projekt ‚Reorganisation der hessischen Flüchtlingsverwaltung‘ aufbauorganisatorisch als ‚R IX PL‘ neben den beiden bestehenden Referatsgruppen angesiedelt. Leiter des Projekts wurde der bisherige Referatsleiter der Flüchtlingsunterbringung Osmers. Kurz nach Anbruch der neuen Regierungsperiode hatten schließlich die umstrittene Beschäftigung ihres Lebensgefährten im Ministerium und die frühzeitige Entlassung von Staatssekretär Schädler zu ihrem Rücktritt geführt.

Bevor Margarethe Nimsch zur Nachfolgerin Blauls ernannt wurde, war von Plottnitz geschäftsführend eingesprungen. Die Politik-Schwerpunkte Nimschs lagen auf der Frauen- und Gesundheitspolitik. Das übernommene Portfolio passte in weiten Teilen nicht zu ihren bevorzugt bearbeiteten Politikfeldern. Im Bereich Umweltpolitik musste sie sich beispielsweise neu einarbeiten, während ihr Stammbereich der Frauenpolitik größtenteils vom sozialdemokratischen Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung bearbeitet wurde (Munzinger 1998). Drei Jahre später meldete auch Nimsch ihren Rücktritt an. Die Presse führte dies auf „Cousinenwirtschaft“¹⁷⁴ (Zorn 1998a) zurück.

¹⁷³ Befördert wurde diese Entwicklung freilich von der rigiden Sparpolitik, die auch im unmittelbaren Bereich Landesministerialverwaltung Fuß fasste (vgl. Grunden 2009: 117). Alternativ könnte die Begründung für die Organisationsveränderung auch darin gesucht werden, dass man Fragen des Asyl- und Ausländerwesens in einem Referat bündeln und damit von mittelbar verbundenen Aufgaben trennen wollte.

¹⁷⁴ Den Begriff hatte die Opposition vor dem Hintergrund des Gender-Mainstreaming und der überwiegenden Involvierung von Frauen in angezweifelte Machtstrukturen und Finanztransaktionen geprägt.

Dass das Superministerium zum hessischen „Schleudersitz“ (Zorn 1998b, Munzinger 2014h) wurde, kann jedoch – je nach politischer Perspektive – nicht oder nicht nur den angezweifelte Finanzgeschäften Nimschs oder dem Verantwortungsmissbrauch Blaulls angelastet werden. So begründete Nimsch ihr Ausscheiden aus dem Amt mit dem, was schon in Blaulls letzten Monaten als Ministerin viele vermutet hatten: Das Problem sei auch die Heterogenität des Hauses aufgrund der „zusammengewürfelten Zuständigkeiten“ gewesen (Munzinger 1998). „Das Riesenministerium sei ‚von einer Person nicht zu führen‘.“ (Zorn 1998b). Die Ministerinnen stießen also regelmäßig auf organisationspolitische Probleme. Blaul versuchte, ablauforganisatorische Maßnahmen zu ergreifen, während Nimsch die mangelnde Aufgabenaffinität untereinander und die überkomplexe Aufgabenstruktur als Ursache des Scheiterns sah.

Ein Jahr vor der nächsten Landtagswahl übernahm Priska Hinz am 24.03.1998 die Amtsgeschäfte – zu kurz für radikale Veränderungen in der Ressortstruktur. Obwohl sich auch Hinz erst in umweltpolitische Themen einarbeiten musste, konnte sie sich mit atompolitischen Fragen profilieren; dadurch seien jedoch „die anderen Teilbereiche ihres Ressorts zu sehr ins Hintertreffen“ geraten (Munzinger 2014h). Aus zwei Gründen also – *erstens* wegen der knappen Zeitspanne zwischen Ernennung und bevorstehender Neuwahl und *zweitens* auch aufgrund ihrer Schwerpunktlegung außerhalb der Migrations- und Integrationspolitik – fiel ihre Organisationspolitik in Bezug auf das Politikfeld nicht ins Gewicht.

Bis zu ihrer Amtsübernahme hatte sich die Gestalt der vormaligen Abteilung IV, die im Zuge der Kompetenzerweiterung des Ressorts in Abteilung IX umbenannt worden war, bereits verändert. Aus zwei Referatsgruppen mit jeweils fünf Referaten im Jahr 1994 wurden sechs Referate. Der organisatorische Eingriff in Spätaussiedler- und Flüchtlingsbelange des Ministeriums war drastisch. Hingegen verringerte sich im Vergleich die Zahl der Referate in der Gesundheitsabteilung – also diejenige Abteilung, die für den erklärten Politikschwerpunkt Nimschs verantwortlich zeichnete – nicht.

Zusammenfassend lässt sich für die innere Ausgestaltung des Superministeriums also zweierlei feststellen. *Erstens* versuchte man, aufbauorganisatorisch über die Ressortstruktur Probleme zu beheben, die der unglückliche Ressortzuschnitt mit sich brachte. Am Ende stand ein strukturbedingter Rückbau der absoluten Anzahl an Referaten bei Amtsübernahme von Ministerin Hinz. Dazwischen rief man *zweitens* ein gesondert verortetes Reorganisationsprojekt im Bereich der Flüchtlingsverwaltung ins Leben. Hierfür kann jedoch nicht die Komplexität des Hauses als Auslöser gesehen werden. Die Ursachen müssen in der Vorperiode gesucht werden. Ob nun das schlechte Verhältnis zwischen Hausleitung und Spitzenbeamten in den jeweiligen Fällen auf persönlichen, fachlichen oder organisatorischen Faktoren gründete, sei dahingestellt. Wichtig ist aber, dass die Delegationsbeziehung zwischen Ministerin(nen) und Teilen der Spitzenbeamtenschaft von Misstrauen geprägt war. Dieses Misstrauen drang nicht nur im Falle Sellachs und Schädlers an verschiedenen Stellen an die Öffentlichkeit. So vernahm man aus dem Ministerium mithin verschiedene Interna und Bezichtigungen, wie beispielsweise: „Beamte im Ministerium wollen wissen, daß in den vergangenen

Jahren fast alle Aufträge an Einrichtungen und Personen gegangen seien, die den Grünen nahestanden.“ (Zorn 1998b).

6.3.1.2 Datenkomprimierung und Erklärung mittels Modell

Nach der prozessanalytischen Betrachtung folgt nun die Aufbereitung der Daten für die Zusammenhangsanalyse des Tests.

Vor dem akteursbezogenen Hypothesentest wird zunächst die Gewohnheitshypothese geprüft. Diese besagt, dass in unveränderten Delegationsbeziehungen eine geringe Wahrscheinlichkeit auf Strukturveränderung bestehe – und umgekehrt. Zur Prüfung der Hypothese muss grob zwischen erstem Teil der Delegationskette von Glied I bis III und zweitem Teil zwischen Glied IV und V unterschieden werden. Im ersten Teil blieben die Akteure dieselben. Es gab entsprechend dazu keine wesentlichen Veränderungen des Ressortzuschnitts im migrations- und integrationspolitischen Bereich¹⁷⁵. Wie erwartet sind mangels neuer Akteure radikale Zielneuausrichtungen ausgeblieben. Auch für die Glieder IV und V bestätigt sich die Gewohnheitshypothese mit jeweils umgekehrten Vorzeichen. Die hohe Akteursfluktuation im Superministerium steht im Zusammenhang mit zahlreichen organisationspolitischen Verschiebungen. Auf diesem Abstraktionsniveau bleibt jedoch zunächst der Beigeschmack, dass es sich jeweils nur um einen günstigen Zusammenhang der Größen handele.

Genauere Analyseergebnisse können hingegen im Test der akteursbezogenen Hypothesen für die Fallgruppe 1995-1999 gewonnen werden. (1a) Schon in der Vorperiode regierten SPD und Grüne in einer Koalitionsregierung. In ihren Wahlprogrammen bestätigten sie jeweils den bisherigen Kurs im Hinblick auf die migrations- und integrationsbezogene Aufgabenansiedlung. Die Sozialdemokraten hatten in den von ihnen verwalteten Häusern auf querschnittlich breite und hierarchisch niedrige Ansiedlung insbesondere im Innen- und im Sozialressort gesetzt. Dies spiegelte sich entsprechend auch im Programm wider. Dort hoben sie das Politikfeld insbesondere in gesellschaftlichen Zusammenhängen hervor und betonten deren Querschnittscharakter. (1b) Die Grünen hatten auch bisher schon im Frauen-, Jugend- und Gesundheitsministerium ein großes konzentriertes Aufgabenbündel untergebracht, wo sie sich insbesondere mit flüchtlingsbezogenen Aufgaben befassten. Auch diese Verortung spiegelte sich im Grünen-Programm – sowohl in Form eines großen konzentrierten Textteils als auch in der Bearbeitung asylpolitischer Themen – wider. (2a) Explizite Erwähnung fand auch das BEF, welches aufgrund der bisherig erfolgreichen Arbeit fortgeführt werden sollte. (2b) Was theoretisch nicht eindeutig erklärt werden kann, ist die Verlagerung der Hauptzuständigkeit für ausländische Arbeitnehmer aus dem roten Sozialministerium ins grüne BEF. Zwar könnte man darüber spekulieren, ob diese Verlagerung aufgrund des verschobenen Machtverhältnisses zwischen SPD und Grünen in der Koalition zustande

¹⁷⁵ Wenn man freilich die Betrachtung der Situation einerseits um die Konstellationsveränderung zwischen SPD und Grünen aufgrund der neuen Sitzverteilung im Landtag und andererseits um den Zuschnitt der Zuständigkeiten aller Politikfelder erweitert, ist der gesteigerte Einfluss der Grünen in der Koalition Ursache der Entstehung des Superministeriums. Beides ist jedoch nicht Gegenstand der Gewohnheitshypothese in Bezug auf Migrations- und Integrationspolitik.

kam; fraglich ist aber, ob die Zuständigkeitszugewinne der Grünen mit dem Justizministerium schon erschöpft waren. (3) Obwohl sich der bisherige Kurs beider Parteien im Hinblick auf Migrations- und Integrationspolitik im Koalitionsvertrag manifestierte, soll trotzdem die Dominanz grüner Zielvorstellungen nicht unerwähnt bleiben. Die Grünen gaben mit höherer Gesamtaufmerksamkeit und ihrem flüchtlingspolitischen Schwerpunkt den Ton im Programm an, ohne dass die Sozialdemokraten mit richtungsungleichen Zielen aufgetreten wären.

(4) Hinsichtlich des Zuschnitts fand Ministerpräsident Eichel einen bereits aufgeteilten Kuchen vor. Zudem sah er von weiteren Detailvorgaben für die einzelnen Minister ab. Lag der Grund dafür in der ersten Regierungsperiode 1991-1995 zum Teil daran, dass am Kabinettsstisch noch einflussreiche und weisungsresistente ‚Ersatzministerpräsidenten‘ saßen, waren 1995-1999 zumindest die sozialdemokratischen Minister besser in der Lage, sich ressorteigenverantwortlich zu koordinieren (Grunden 2009: 149). (5a) Von Plottnitz, sein Stellvertreter, machte seinem Unmut über die personellen Querelen im Superministerium öffentlich Luft (Zorn 1998b). Trotzdem versuchte er nicht, die innerorganisationalen Geschicke des Hauses von außen zu steuern. (5b) Am ausgedehnten Zuständigkeitsbereich wollte man festhalten. Ein dritter Minister von den Grünen kam indes nicht infrage. So war der Spielraum des Stellvertreters ähnlich beschnitten wie der des Staatsoberhauptes. (5c) Warum allerdings die Migrations- und Integrationszuständigkeit beispielsweise nicht ins Justizressort geholt worden ist – obwohl es in Sachen Zuschnitt mittlerweile ja Patchwork-Vorbilder u.a. in Niedersachsen¹⁷⁶ gab – bleibt offen.

(6) Im Superministerium selbst versuchten sich die drei Amtsinhaberinnen indes an mehreren Umstrukturierungsmaßnahmen. Dabei lassen sich *erstens* eine politikfeldspezifische und *zweitens* eine funktional-gesamtorganisatorische Ursache ermitteln. Politikfeldspezifischen Bedarf an Reorganisation stellte man schon in der Vorperiode im Aufgabengebiet der Flüchtlingsverwaltung fest. Zur Vorbereitung jener Umstrukturierung wurde der Abteilung eine stabsorganisierte Projektstelle angeordnet. Zusammen mit komplexitätsreduzierenden und sparmaßnahmenbeeinflussten Zielen gestaltete man Abteilung IX in einem mehrstufigen Prozess um, sodass die Organisationseinheit zum Jahreswechsel 1997/1998 mit sechs Referaten ausgestattet war. Dass die Delegationsbeziehungen zwischen Hausleitung und Spitzenbeamtenschaft – auch organisationspolitisch – nicht durchweg harmonisch geprägt waren, zeigt nicht zuletzt die hohe Personalfluktuation in letzterer Gruppe.

(7) Im Innenministerium überrascht indes – trotz allgemeiner Sparauflagen – die Eindampfung der Organisationsstruktur im Bereich des Asyl- und Ausländerwesens auf ein Referat. Als einzig plausible Erklärung war die Erhöhung der inneren Konsistenz des Aufgabenbündels auffindbar. Hier ist vorstellbar, dass man *erstens* den gestalterischen Grundsatz- und den rechtlichen Aufgabenerledigungsbereich zusammenlegen

¹⁷⁶ Vgl. dazu Fallgruppe I in Niedersachsen

und *zweitens* eine schärfere Abtrennung von nicht-migrationspolitischen Aufgaben erreichen wollte¹⁷⁷. Da hier Daten fehlen, findet für diesen Punkt kein Hypothesentest statt. Die Ausbeute hinsichtlich hypothesenkonformer Ergebnisse liegt bei der Falsifikation von drei Erkenntnisbausteinen und einer Datenlücke unter dem Durchschnitt. Unter den getesteten Delegationsbeziehungen plausibilisieren immerhin ca. 70% die Erwartungen. Für diese sieben getesteten Erkenntnisbausteine ergibt sich folgende Tabelle:

Abbildung 6.3.2: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen der Fallgruppe Hessen 1995-1999

Fallgruppe Hessen 1995-1999						
Nr.	Entscheidungsgegenstand	Stichwort	Beteiligte	Seq.	Del.Bez.	Erk.
1a	Integration	SPD-Gesellschaftspolitik	SPD/Koa/MP/SPD-Minister	1-3	4	
1b	Flüchtlingspolitik	Grüne Flüchtlingspolitik	Grüne/Koa/stv.MP/HMJFG	1-3	3	
2a	Integration	Grüne > Büro f. Einw. u. Fl.	Grüne/Koa/(MP)/HMJFG	1-3	2	
2b	ausländische Arbeitnehmer	Zuständigkeitswechsel	Koa/(MP)/JFG/FAS	2-3	2	
3	Migration und Integration	Kräfte messen SPD/Grüne	SPD/Grüne/Koa	1	2	
4	Migration und Integration	Zurückhaltung Eichels	Koa/MP/Minister	2-3	3	
5a	Flüchtlinge und Aussiedler	Untätigkeit von Plottnitz'	stv.Min./JFG- Ministerinnen	3	3	
5b	Migration und Integration	Untätigkeit von Plottnitz'	Koa/stv.MP	2	1	
5c	Migration und Integration	Untätigkeit von Plottnitz'	stv.Min./JFG- Ministerinnen	3	3	
6	Flüchtlinge und Aussiedler	Personalfuktuation Superm.	Ministerinnen/Spitzenb. JFG	4	4	
7	Asyl- und Ausländerwesen	Eindämpfung Referat HMI	Innenminister/Spitzenbeamte	4	1	
				1-4	28	19/8/1
				<< Gesamt		
				28		

Legende	
Erk.	Erkenntnisbaustein
	konform
	falsifiziert
	keine Aussage möglich
Del. Bez.	Anzahl der Delegationsbeziehungen
Seq.	beteiligte Sequenzen

Eigene Darstellung.

6.3.2 Fallgruppe Hessen 1999-2003

Die zweite Fallgruppe der Datenauswertung umschließt den Zeitraum von 1999 bis 2003. Mit dem Wahlsieg Kochs endete die Regierungszeit der rot-grünen Koalition unter der Führung von Ministerpräsident Eichel. Hatten Eichels Herausforderer in den Umfragen nur in wenigen Politikbereichen vorne gelegen (Grunden 2009: 110f), drehte Koch die Stimmung, indem er die Migrations- und Integrationspolitik in der heißen Wahlkampfphase aus dem Programmportfolio seiner Partei herauspickte und zum Hauptthema machte.

Von der FDP beim Wort genommen und unterstützt von seiner Partei, läutete Koch schließlich einen organisatorischen Paradigmenwechsel bei der Ansiedlung integrationspolitischer Aufgaben ein. Im Sozialministerium machte man sich sodann auf, eine Neugestaltung der Struktur zu erreichen. Dieses Ziel konnte – auch mittels Akquise neuer Mitarbeiter – schrittweise bis zum Ende der Regierungsperiode erreicht werden. Zufrieden zeigen konnte sich indes auch die FDP, die ihre Forderung nach Verwaltungsumstrukturierung auch auf dem Feld der Integrationspolitik durchzubringen vermochte¹⁷⁸. Ihre Kernforderung war hier, dass Integration als zentral koordinierte Querschnittspolitik zu organisieren sei.

Die Union konnte sich dagegen mit ihren Vorstellungen hinsichtlich der Dreiteilung des Politikfelds ‚Migration und Integration‘ durchsetzen. *Erstens* blieb der schlanke, restriktiv-verwaltende Teil im Innenministerium. Der innovative Integrationsteil wurde

¹⁷⁷ Das Staatsangehörigkeitsrecht blieb indes gesondert organisiert.

¹⁷⁸ Neumann und Schmid (2008: 127) weisen darauf hin, dass auch Koch selbst dieses Vorhaben verstärkt auf die Regierungsgenda setzte.

zweitens im Sozialministerium unter neuen Gesichtspunkten strukturiert. *Drittens* pochte die CDU öffentlichkeitswirksam auf die (teilweise) Loslösung der Aussiedlerpolitik von der Integrationspolitik. Aufbauorganisatorisch sollte eine neue Beauftragtenstelle geschaffen werden. Was schon mit einer Forderung im Wahlprogramm der Union begann, wurde schließlich in der Koalitionsvereinbarung festgeschrieben und im Sozialministerium verwirklicht. Zwar verblieben einige aussiedlerbezogenen Aufgaben linienorganisiert in der Integrationsabteilung; Aufgaben, die man in Abgrenzung zu anderen Migrantengruppen getrennt verortet wissen wollte, schlugen sich aber sonderorganisiert im Aufbau nieder.

Die einzeln untersuchten Delegationsbeziehungen zwischen den jeweiligen Prinzipalen und Agenten unterstützen in dieser Fallgruppe durchweg den gewählten Erklärungsansatz.

6.3.2.1 Deskription der unabhängigen Variablen und Prozessanalyse

In diesem Abschnitt werden die potentiell relevanten Akteure der Fallgruppe benannt, deren Position in der Delegationskette angegeben sowie deren Ziele erläutert oder abgeschätzt.

Die Wahlen 1999 brachten einen Regierungswechsel hervor. Eine CDU-FDP-Koalition löste die rot-grüne Eichel-Regierung ab. Dabei wurden – mit Ausnahme von Kettenglied V – sämtliche Akteure ausgetauscht. Roland Koch wählte man zum neuen Ministerpräsidenten und Ruth Wagner zu seiner Stellvertreterin. Mit Volker Bouffier wurde ein „enger Vertrauter Kochs“ (Munzinger 2014i) und einflussreicher CDU-Mann Innenminister. Auch das Sozialministerium ging an die Christdemokraten. Die Hausleitung übernahm hier zunächst Marlies Mosiek-Urbahn und dann Silke Lautenschläger.

Die FDP erhielt das Wirtschafts- und das Wissenschaftsministerium. Teilnehmer im Aushandlungsgremium war unter anderem der FDP-Fraktionsvorsitzende, spätere Integrationsminister und Interviewgesprächspartner Jörg-Uwe Hahn. Mit dem Aussiedlerbeauftragten Rudolf Friedrich betrat ein weiterer Abgeordneter den exekutiven Bereich. Auch in der Spitzenbeamtenschaft wurde das Personal teilweise erneuert oder mit neuen Aufgaben betraut. Dr. Walter Kindermann wechselte von der Drogen- zur Integrationspolitik. Neu hinzu kamen im Bereich der Beamtenschaft des Sozialministeriums Landesausländerbeauftragter Dr. Hans-Achim Michna und Integrationsreferatsleiter Andreas Neutzner.

Kettenglied I: Der Textanteilswert in Wahlprogrammen dient als erster grober Indikator zur Abschätzung der Gesamtaufmerksamkeit der betrachteten Partei gegenüber migrations- und integrationspolitischer Themen. CDU und FDP weisen hier jeweils einen Anteilswert im oberen Mittelfeld auf. Dieser Gemeinsamkeit steht die Unterschiedlichkeit im Detail gegenüber.

Im Hinblick auf die Gliederungshierarchie erreicht das CDU-Programm nur einen vertikalen Stellenwert migrations- und integrationspolitischer Inhalte von 1,54%. Dieser eher niedrige Wert im Vergleich zum Textanteil (4,29%) lässt sich leicht erklären: Im

Programm wurde Migrations- und Integrationspolitik in drei voneinander stark separierten Blöcken thematisiert. Der erste Textblock mit zahlreichen weiteren Einzelbeobachtungen im näheren Umfeld beschäftigt sich mit Gegenständen der Inneren Sicherheit. Hier werden vor allem Asylangelegenheiten und der Umgang mit straffällig gewordenen Ausländern diskutiert. Davon geographisch abgetrennt findet sich der relativ gesehen höher konzentrierter Textblock zur Integrationspolitik. Hier sind die zentralen Themen das gesellschaftliche Zusammenleben, die Sprache und reguläre Einwanderungspolitik. Es existiert ein dritter, von den beiden vorangegangenen abgetrennter Textblock zur Gruppe der Spätaussiedler in Verbindung mit der Gruppe der Heimatvertriebenen. Hier dominiert das querliegende Politikfeld ‚Kultur‘.

Die Christdemokraten treffen in diesem Abschnitt für den Fall eines Wahlsiegs bereits eine konkrete Ankündigung zur Organisationspolitik: Die CDU Hessen werde „einen leitenden Beamten der Landesregierung mit der Aufgabe eines Landesbeauftragten für Heimatvertriebene und Spätaussiedler betrauen, der – dem Beispiel Baden-Württembergs folgend – unmittelbar dem Ministerpräsidenten unterstellt ist“ (Code-Abschnitt 602). So reihte sich die hessische CDU mit dem Ruf nach einem Beauftragten für diese beiden Gruppen in die Regie zahlreicher anderer christdemokratischer Landesverbände ein. So bezeichnet die spätere Amtsinhaberin Ziegler-Raschdorf (Q 2014) die Union als den „natürlichen Verbündeten“ der Heimatvertriebenen und Aussiedler. Die CDU trat also mit einem Programm an, das in drei ähnlich umfangreichen Textblöcken jeweils asyl- und sicherheitspolitische Aufgaben im innenpolitischen, integrations- und einwanderungspolitische Aufgaben im gesellschaftspolitischen und aussiedlerpolitische Aufgaben im kulturellen Kontext behandelte.

Im Gegensatz dazu fällt bei der Analyse des FDP-Programms sofort auf, dass es eine konzentrierte und ausführliche Textpassage zum Themenkomplex ‚Integration und Einwanderung‘ gibt. Auch der relativ hohe vertikale Stellenwert untermauert die Feststellung Schillers (2008: 147), der den Liberalen „deutliche Impulse zunehmend zur Integrationspolitik für Migranten“ attestiert.

Man betonte im Programm den Querschnittscharakter von Integrationspolitik und kritisierte die Aufgabenansiedlung des Eichel-Kabinetts: „In Hessen sind nahezu in jedem Ressort und in zahlreichen Behörden Kompetenzen angesiedelt, ohne daß eine von allen Ressorts abgestimmte und von ihnen getragene Integrationspolitik erkennbar ist.“ (Code-Abschnitt 1032). Diese Kritik an der Verortung von Aufgaben des Bereichs ‚Migration und Integration‘ ist im Kontext der Kritik am gesamten Staatsorganisationsmodell von Rot-Grün zu sehen. Die Freidemokraten machen an verschiedenen Stellen im Text, aber insbesondere mit einem gesonderten Abschnitt zur Aufgabenkritik deutlich, dass Reorganisation der Regierungsbehörden im Allgemeinen und der Ministerialverwaltung im Besonderen zu deren Prioritäten zählen. Vor diesem Hintergrund machen die Liberalen konkrete Vorschläge zur Ansiedlung migrations- und integrationspolitischer Aufgaben in der Ministerialstruktur. Sie votieren für eine gebündelte Ansiedlung im Innenressort: „Die F.D.P. wird sich dafür einsetzen, daß beim Hessischen Ministe-

rium des Innern schwerpunktmäßig die Aufgaben der Integrationspolitik zusammengeführt werden und eine dort angesiedelte Stelle koordinierend für die Integration von Migrantinnen und Migranten in Hessen zuständig wird. In der Anbindung dieser Stelle beim Hessischen Minister des Innern spiegelt sich auch eine gewandelte Vorstellung von der Aufgabe des Ausländerrechts wider.“ (Code-Abschnitt 1033).

Der konzentrierte Abschnitt ist entsprechend unter dem Gliederungspunkt ‚Innenpolitik‘ angesiedelt. Außerdem finden sich insgesamt drei kleinere im Kontext von Bildungspolitik. Zu straffällig gewordenen Menschen mit Migrationshintergrund und zur Asylpolitik – die jeweils sehr ausführlich im CDU-Programm besprochen wurden – existieren im FDP-Programm kleinere verstreute Textbausteine.

Abbildung 6.3.3: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung in den Programmtexten von CDU und FDP sowie des Koalitionsaushandlungsgremiums (Koa) in Hessen 1999

Hessen										1999										CDU/FDP	
Akteur	Reg.anteil in %	GTA in %	Anzahl der Textteile						konzentr. Teil		Politikfelder mit den größten Streuwerten						Präambel/ Nachwort	Aussiedler			
			konz	4	3	2	1	Gesamt	HPF	hier. Stw.		B1		B2		B3					
CDU	89,29	4,29	2	1	2	4	1	8	3 Cluster	1,54	4	Innen	1	Kultur	1	Recht	0	2			
FDP	10,71	3,4	1	1	0	4	6	11	Integration	4,17	3	Recht	3	Bildung	2	Innen	0	1,5			
Koa		3,9	1	1	0	3	1	5	Integration	0,61	1	Kultur	1	Generationen	1	Innen	1	2			
Abkürzungen																					
GTA	Gesamttextanteil								Reg.anteil	Sitzanteil der Partei an den Gesamtsitzen der Regierungsfractionen											
hierStw.	hierarchischer Stellenwert der höchsten Beobachtung								HPF	Hauptpolitikfeld											

Eigene Darstellung.

Darüber hinaus gibt es noch zahlreiche weitere Unterschiede zwischen den Programmen. Zwar finden auch Aussiedler in einem gesonderten Satz Erwähnung; im relativen Vergleich zum Wahlprogramm der Christdemokraten ist die gewidmete Aufmerksamkeit hier wesentlich geringer. Auch im verwendeten Vokabular spiegeln sich Aufmerksamkeits- und Wahrnehmungsasymmetrien wider. So bemühen die Freidemokraten Wortstammformen wie ‚Zuwander‘, ‚Migra‘ und ‚Einwander‘ sehr viel öfter als die CDU – ‚Integr‘ sogar fünfmal so oft. Umgekehrt sprechen die Christdemokraten sehr viel häufiger von ‚Ausländern‘ als Zielgruppe und verwenden öfter Wortstämme wie ‚Asyl‘. Damit treten die wenigen Gemeinsamkeiten hinsichtlich Aufmerksamkeitsschwerpunkten und horizontaler Kontextverortung in den Hintergrund.

Zwar befürworten beide Parteien die Verortung einiger klassischer Aufgaben des Ausländer- und Asylwesens im Innenministerium; wenn es jedoch zur Ansiedlung integrationspolitischer Kompetenzen kommt, lösen die Christdemokraten das Thema vom innenpolitischen Kontext geographisch los, während die FDP klar eine Absichtserklärung zur Ansiedlung des Bereichs im Innenministerium abgibt. Im Hinblick auf die Koalitionsaushandlung war also davon auszugehen, dass einige Entscheidungen getroffen werden mussten, bei denen sich nur eine Partei durchsetzen konnte.

Kettenglied II: Der FDP gelang es 1999 nur äußerst knapp mit 5,1%, die Hürde zum Einzug in den Landtag zu nehmen. Damit vereinten die Freidemokraten lediglich 10,71% der Sitze beider Regierungsfractionen im Landtag auf sich. Ihr Gewicht in der Koalitionsaushandlung war somit eher gering. Für Jörg-Uwe Hahn (Q 2014), der neben

Wagner für die Liberalen als „zweiter Mann“ an der Aushandlung teilnahm, war damals klar: Man hätte „mit 5% keine Dicke-Backen-Musik machen können. Sondern: Wir wollten das Wirtschafts- und Verkehrsministerium. Außerdem wollten wir für unsere Spitzenkandidaten Ruth Wagner – eine ausgewiesene Wissenschafts- und Kunstfachfrau – das entsprechende Ministerium“. Ein zusätzliches Politikfeld zu fordern wäre „arrogant“ (ebd.) gewesen. Man sei zudem nur zu sechst gewesen, was ohnehin eine sehr straffe Arbeitsorganisationstruktur innerhalb der Fraktion hinsichtlich anderer Politikfelder erforderte.

Trotzdem waren die Freidemokraten hinsichtlich der Migrations- und Integrationspolitik bei der Koalitionsaushandlung nicht völlig einflusslos. Das betrifft zunächst den allgemein organisationspolitischen Paradigmenwechsel. Das im Koalitionsvertrag oft vorzufindende Problem-Ziel-Mittel-Textschema ist auf die FDP zurückzuführen. Auch die Formulierungen im Hinblick auf die organisatorische Verankerung des Politikfelds im Gesamtaufbau erinnern stark an den FDP-Programmtext: „In Hessen sind in nahezu jedem Ressort und in zahlreichen Behörden Kompetenzen angesiedelt, ohne daß bisher eine zwischen den Ministerien abgestimmte und von ihnen getragene Integrations-, Migrations- und Flüchtlingspolitik erkennbar ist.“ (Code-Abschnitte 730-733). Angestrebt sei eine zentrale und ganzheitliche Wahrnehmung der integrationspolitischen Aufgaben mit den Schwerpunkten ‚Bildung‘ und ‚Arbeit‘.

Über jene Maßnahmen hinaus, die der allgemein organisationspolitischen Straffung des Gesamtapparats dienen sollten, schien es zunächst im Hinblick auf die horizontale Verortung des Politikfelds im Vertragstext so zu sein, als seien die Liberalen auch bei der Zuordnung zur Innenpolitik erfolgreich gewesen. Dass es dazu später nicht kam zeigt, dass diese innenpolitische Verortung in der Koalitionsvereinbarung wenig Verbindlichkeit entfaltete und dass andere Akteure hier tonangebend waren. Dies ist der erste Hinweis darauf, dass sich der Einfluss der Liberalen mit Blick auf Migration und Integration in Grenzen hielt.

Aber auch eine christdemokratische Dominanz lässt bei isolierter Betrachtung des Vertrags nicht zwingend ablesen. Die Union hatte sich jedoch dort (Code-Abschnitt 1854f) einen lange gehegten „besonderen Wunsch“ (Q Hahn 2014) verbindlich festschreiben lassen: die Einrichtung eines Spätaussiedlerbeauftragten. Vergleicht man das CDU-Wahlprogramm mit der Koalitionsvereinbarung, so geht auch die semantische Aufteilung zwischen Integrations-, Migrations- und Flüchtlingspolitik auf das Konto der Christdemokraten. Im konzentrierten Textteil zur Migrations- und Integrationspolitik steht schließlich die Integrationspolitik im Fokus. Andere Bereiche, wie beispielsweise das Asylwesen, werden kaum angesprochen.

Charakteristisch für die Koalitionsvereinbarung ist also, dass man die vorwiegend von der FDP thematisierte Neuausrichtung der Organisationspolitik in Angriff nehmen wollte. Dazu gehörte auch eine bessere Verortung und Koordinierung der Migrations- und Integrationspolitik. Wo und wie genau Aufgaben des Politikfelds verortet werden sollten, ging aus dem Vereinbarungstext noch nicht hervor. Lediglich der Spätaussiedlerbeauftragte wurde als künftig fester Bestandteil des Regierungsapparats angekündigt.

Kettenglied III: Unabhängig von den inhaltlichen Festlegungen standen also die Vorzeichen in Sachen Organisationspolitik auf der Dominanz des Führungsduos aus Ministerpräsident Roland Koch und/oder Stellvertreterin Ruth Wagner.

Die linksliberale Ruth Wagner stach nicht durch auffallendes Engagement in der Migrations- und Integrationspolitik heraus. Den Gegenpart zur unionsgeführten Integrationszuständigkeit übernahm der Fraktionsvorsitzende Hahn (Q Hahn 2014). Das Steckenpferd Wagners war hingegen die Bildungs- und Kunstpolitik (Munzinger 2006b). In ihrer Rolle als stellvertretende Ministerpräsidentin nahm sie nach der Koalitionsaushandlung keinen öffentlich wahrnehmbaren Einfluss auf migrations- und integrationspolitische Organisationspolitik.

Der Lebenslauf des Juristen Koch erweckte bis zum Wahlkampf 1999 ebenso wenig den Eindruck, dass eine besondere Aufmerksamkeit zum Themenfeld der Migrations- und Integrationspolitik bestanden hätte. So war Koch zunächst als Gegenpart zu Joschka Fischer (Munzinger 2014i, Neumann und Schmid 2008: 115) umweltpolitischer Sprecher der CDU-Fraktion im Landtag. Als Fraktionsvorsitzender sprach er überwiegend wirtschaftspolitische Themen an (Munzinger 2014i).

Kochs erhöhte Aufmerksamkeit gegenüber dem Politikfeld entstand während der Wahlkampfphase im Jahr 1999. Unter anderem ursächlich war die Diskussion um die Doppelte Staatsbürgerschaft auf Bundesebene. Mit dem Slogan „Integration ja – Doppelte Staatsbürgerschaft nein“ folgte er zwar der Grundlinie des CDU-Programms; in den letzten drei Wochen des Wahlkampfs startete er jedoch mit einer „sehr klaren Position“ (Q Banzer 2014) hierzu eine Unterschriften-Aktion, welche die Gesamtkampagne nahezu vollständig auf diese Frage einengte. Der damalige FDP-Fraktionsvorsitzende Hahn (Q 2014) erinnert sich: „Das war diese berühmte Unterschriftenaktion von Roland Koch im Dezember 1998 und im Januar 1999, die sehr polarisierte. Eine geniale Idee – sage ich heute noch –, weil man so Wahlkampf umsonst machen konnte. Wenn sich die anderen auf einen stürzen, dann braucht man gar keine Sendezeit mehr zu kaufen. Inhaltlich fand ich das natürlich nicht so genial, aber von der Art her es so zu machen, finde ich es eine super Idee, sowas zu tun.“ (vgl. auch Schmitt-Beck 2000: 7).

Jener Schachzug im Wahlkampf habe nicht nur zu einer weitreichenden Stammwählermobilisierung geführt, sondern vermochte auch Stimmen von sozialdemokratisch orientierten Wählern zu gewinnen (Grunden 2009: 111). Fast ausnahmslos sah man in Politik (z.B. Hinz 1999: 55), Presse (Munzinger 2014i, z.B. Greven 2007, Bäumlisberger et al. 1999, Welt 1999) und Wissenschaft (z.B. Neumann und Schmid 2008: 117, Klecha et al. 2008: 302, Schmitt-Beck 2000: 6f) die Unterschriftenaktion als wahlentscheidend oder mindestens als wahlbeeinflussend. Kochs Kampagne führte entsprechend zur Erwartung in Gesellschaft und Politik, dass dies sich auch prominent in der Regierungspolitik niederschlagen würde. Für die FDP-Koalitionsverhandlungsführer Wagner und Hahn stand fest: „Wir nehmen Euch CDU-Leute jetzt ernst. Wenn Ihr jetzt meint: ‚Ja zur Integration‘, dann müssen wir eine andere Art von Integrationspolitik in Hessen betreiben und wir müssen auch strukturell etwas ändern.“ (Q Hahn 2014).

Deutlich wird die gesteigerte Aufmerksamkeit gegenüber Integrationspolitik auch in der Antrittsregierungserklärung Kochs (1999: 29f). Hier spiegelt sich zwar auch die CDU-Dreiteilung des Politikfelds in Innere Sicherheit, Integration und Aussiedler wider; besonders betonte Koch aber die Integrationspolitik. Mit dieser Regierungserklärung als Bestätigung des vorgezeichneten Kurses wurden auch organisationspolitische Maßnahmen im Aufbau der Ministerialverwaltung wahrscheinlich. „Und die Landesregierung hat sich danach auch daran gehalten, was sie vor der Wahl versprochen hat: ‚Wir werden uns im Integrationsbereich nicht von anderen übertreffen lassen‘“, bemerkt der spätere Minister Jürgen Banzer (Q 2014).

So war die letztlich Verortung migrations- und integrationspolitischer Aufgaben zwar *einerseits* von den Grundvorstellungen der Parteien geprägt. *Andererseits* stellte Koch das Politikfeld mit seiner Kampagne noch stärker ins Rampenlicht. Ihm sei insbesondere wichtig gewesen, auf dem integrationspolitischen Feld aktiv zu werden (Q Michna 2014). Gleichzeitig wurde er von den Freidemokraten in der Einhaltung seines Kurses bestärkt. Die Neuausrichtung des Politikfelds äußerte sich organisatorisch jedoch nicht – wie von der FDP ursprünglich angedacht – in der Bündelung aller migrations- und integrationspolitischen Aufgaben im Innenressort. Vielmehr folgte man hier den Dreiteilungswünschen der Union.

Erstens änderte sich aufbauorganisatorisch im Innenressort kaum etwas. Der Koch-Vertraute und Innenminister Bouffier erhielt mit dem Asyl- und Ausländerrecht den „eher repressiveren Teil“ (Q Hahn 2014) des Felds. Die einzig messbare Veränderung war, dass man die Mitwirkung bei der Ausländerintegration offiziell im Aufgabenkreis des Innenressorts festschrieb.

Zweitens verortete man die Integration im Sozialressort. Große Teile aus dem grünen Superministerium wanderten dorthin. Der radikale Umbau jener alten Abteilung und der damit einhergehende „Innovationsschub“ (Q Michna 2014) waren bereits vor Delegation der Ausgestaltungsgewalt an die Ministerin grob vorgegeben.

Drittens richtete man – neben der linienorganisierten Zuständigkeit in der Integrationsabteilung – eine sonderverortete Beauftragtenstelle für Heimatvertriebene und Spätaussiedler ein. Diese Abkopplung von linienorganisierter Integrationspolitik und sonderorganisierter Aussiedlerpolitik kommt nicht von ungefähr. Zwischen der rot-grünen Vorgängerregierung und der CDU-geführten Koch/Wagner-Regierung herrschten hier unterschiedliche Zuordnungsauffassungen. Ex-Superministerin Hinz (1999: 60) von den Grünen äußerte sich bei der Aussprache zur Regierungserklärung wie folgt: „Denn wie sollen es die Bürgerinnen und Bürger ausländischer Herkunft [...] verstehen, wenn das Gesetz über den Landesausländerbeirat aufgehoben wird, aber gleichzeitig die Stelle eines Beauftragten für Heimatvertriebene und Spätaussiedler neu geschaffen wird? Was sagten Sie vorhin zur Parallelität von unterschiedlichen Gremien? Was sagten Sie zur Interessenvertretung? Ich bin der Meinung, auch die Aufgabe der Integration der Spätaussiedler ist eine Integrationsaufgabe und gehört in ein Gesamtintegrationskonzept. Wenn Sie einen Interessensvertreter für die Heimatvertriebenen und Spätaussiedler

wollen, was man Ihnen zugestehen kann im Hinblick auf die Klientel, die Sie auch bedienen müssen, so finde ich es nachgerade peinlich, dass Sie gleichzeitig den Landesausländerbeirat abschaffen wollen.“ Der Union sei es sehr wichtig gewesen, diese Gruppe nicht mit anderen Zuwanderern „in einen Topf zu werfen“ (Q Ziegler-Raschdorf 2014). „Da wehren wir uns bis heute erfolgreich dagegen, weil ja viele sagen: ‚Das sind ja auch Migranten‘. Ja und das sind auch Migranten und sie haben Integrationsprobleme. Aber sie sind auch deutscher Abstammung.“ (ebd.). Koch habe den Spätaussiedlern aufgrund ihrer Sonderrolle „kurz nach seinem Amtsantritt in seiner Regierungserklärung von 1999 ein eigenes Kapitel gewidmet“, so der erste Spätaussiedlerbeauftragte¹⁷⁹ der Landesregierung Rudolf Friedrich (2009: 181), „und dort klar herausgestellt, dass den Spätaussiedlern ein besonderes Augenmerk der neuen Landesregierung gilt.“ Die versprochene Unterstützung habe schließlich darin Ausdruck gefunden, dass eine Beauftragtenstelle geschaffen wurde.

Kettenglied IV: Zu untersuchen wären also hinsichtlich der letztbetrachteten beiden Kettenglieder in der Fallgruppe insbesondere das Innen- und das Sozialministerium, die – nicht zu vergessen – beide CDU-geführt (Q Michna 2014) waren. Dabei lohnt eine Detailanalyse des Innenressorts vorerst nicht, weil *erstens* die Strukturen nahezu unverändert verwaltend-rechtlicher Natur blieben und weil man sich *zweitens* mit den Zielen Volker Bouffiers als späteren Ministerpräsidenten an gegebener Stelle ohnehin noch näher beschäftigen muss.

Im Fokus stehen deshalb die Hauptakteure im damaligen Sozialministerium. Die Hausleitung übernahm beim Regierungswechsel zunächst Marlies Mosiek-Urbahn (später Mosiek-Müller). Ohne allerdings eine persönlich herausstechende Affinität zur Integrationspolitik aufzuweisen, trug sie die Linie der Landesregierung reibungsfrei mit. So betonte sie beispielsweise in einer Grundsatzrede zur Integrationspolitik in Kommunen und Land (Mosiek-Urbahn 2000) den breiten Querschnittscharakter des Politikfelds mit den typisch dazu querliegenden Themen ‚Spracherwerb‘, ‚Arbeit‘, ‚Generationen‘, ‚Sport‘, ‚Recht‘ und ‚Partizipation‘.

Auch die Verortung der Spätaussiedlerpolitik spiegelte sich in ihrem Referat wider. So benannte sie die Gruppe der Vertriebenen und Aussiedler zunächst separat in Abgrenzung zu Ausländern und anderen Menschen mit Migrationshintergrund, schwenkte dann aber im Zusammenhang mit einigen Integrationsmaßnahmen auf gemeinsame Aspekte aller Gruppen um. Besonders beim Thema ‚Spracherwerb‘ habe die CDU bei Aussiedlern „dann natürlich nicht unterschieden, aus welchen Gründen Sprachschwierigkeiten da waren“, so der spätere Kultusminister Banzer (Q 2014). Dies entsprach schließlich auch der Verortung spätaussiedlerbezogener Aufgaben: Während der Beauftragtenposten sonderorganisiert vornehmlich kulturelle Aufgaben bearbeitete, fanden sich in der Linie nach wie vor aussiedlerbezogen klassisch allgemeine Integrations- und Aufnahmeaufgaben.

¹⁷⁹ Im Kultusministerium war in den Jahren zuvor bereits ein ‚Aussiedlerbeauftragter‘ angesiedelt; dieser habe jedoch nur hausintern agiert (Q Michna 2014b).

Auffällig ist bei Mosiek-Urbahns Beitrag, dass sie dabei immer wieder auf die integrationspolitischen Vorstellungen der Landesregierung verwies und nicht auf die eigenen Ziele oder die ihres koordinierenden Ressorts. Auf Ministerebene erhärtet sich also der Eindruck, dass es sich bei der Hausleitung des Sozialressorts um eine reibungsfreie¹⁸⁰ Mitträgerin des organisationspolitischen Paradigmenwechsels handelte. Mosiek-Urbahn blieb bis 2001 Sozialministerin; im Zusammenhang mit ihrer zweiten Scheidung, welche mutmaßlich den Unmut manch konservativen Politikers in der Unionsfraktion hervorrief, und den bekanntgewordenen Heiratsplänen mit ihrem CDU-Landtagskollegen Müller, trat sie überraschend (Hamburger Morgenpost 2001) von ihrem Amt zurück.

Ihre Nachfolgerin, die damals 32-jährige Silke Lautenschläger, kündigte an, inhaltlich in die Fußstapfen ihrer Vorgängerin zu treten. Damit blieben auch für Lautenschläger weniger Integrationspolitik als vielmehr „Familie, Kinder und Jugend“ Schwerpunkt der Sozialpolitik in Hessen (Hamburger Abendblatt 2001a). Mehr noch: Einsparungen innerhalb des Hauses würde man durch rückläufige Ausgaben bei der Unterbringung von Asylsuchenden erreichen (ebd.). Umgekehrt spricht man zwar im Munzinger-Archiveintrag (2010b, vgl. auch Welt 2007a, Focus 2007) von einem „Schwerpunkt bei der Integration von Migranten“ in ihrer zweiten Amtsperiode, als sie den Spracherwerb von Kinder mit Migrationshintergrund auf die Agenda setzte. Allerdings kann dieses singuläre Aufblitzen eines Themas – genauso wie die Diskussion um Migranten-dominierte Fußballclubs (vgl. FAZ 2006, Varnholt 2007) – nicht als Indikator für eine langanhaltend hohe Aufmerksamkeit relativ zu anderen Felder in ihrem Verantwortungsbereich gewertet werden.

Noch weiter hergeholt wäre die Vermutung, dass dies mit direkten Auswirkungen auf die Verortung von Integration im Aufbau verbunden gewesen sei. Dass Lautenschläger oder auch Mosiek-Urbahn im Gegensatz zu Koch oder bestimmten Ministerialbeamten nicht (Q Neutzner 2014, Q Michna 2014, Q Banzer 2014, Q Ziegler-Raschdorf und Unkelbach 2014) oder nur beiläufig (Q Hahn 2014) in den Interviews erwähnt wurden, stützt die These, dass hier andere Kräfte relativ gesehen aktiver waren. Gleichwohl können beide Ressortchefinnen des Sozialministeriums als reibungsfreie und unterstützende Durchleiter organisationspolitischer Vorstellungen aus den vorangegangenen Kettengliedern hin zur Ebene der Spitzenbeamten gesehen werden. So hob auch Lautenschläger (2007: 8) nicht sich selbst, sondern die Rolle der Hessischen Landesregierung beim integrationspolitischen Paradigmenwechsel von 1999 hervor.

¹⁸⁰ Freilich spielen bei aufbau- und ablauforganisatorischen Vorstellungen auch immer budgetrelevante Fragen hinein. So bleibt anzumerken, dass das Sozialministerium zu dieser Zeit von starken Budgetkürzungen betroffen war (Hamburger Morgenpost 2001) und in diesem allgemeinen Zusammenhang von Reibungen grundsätzlicher Natur auszugehen war.

Kettenglied V: Anfänglich habe das migrations- und integrationspolitische Aufgabenkonglomerat im Sozialministerium im Jahr 1999 „damals mit dem Kernthema Integration zunächst mal gar nicht so viel zu tun“ gehabt (Q Neutzner 2014). In einem ersten Schritt nach dem Regierungswechsel wurden die Aufgaben des Aussiedlerbeauftragten vom Aufgabenbündel abgetrennt. Der eigentliche Umbau wurde überwiegend an den Psychologen Dr. Walter Kindermann delegiert. Dieser war in den vergangenen Jahren als Referatsleiter im gesundheitspolitischen Teil des grünen Superministeriums und dort vornehmlich im Drogenwesen eingesetzt. Kindermann habe sogleich damit begonnen, ein kleines neues Team speziell für das Integrationsthema zusammenzustellen (ebd.). Viele der Beschäftigten dort seien schon im alten Sozialministerium tätig gewesen (Q Michna 2014). Darunter waren zunächst auch noch einige Mitarbeiter der Stabsstelle BEF; zwar „nicht der gesamte Stamm des BEF [...], aber teilweise wurden die Leute dort in die neue Integrationsabteilung integriert. Da gab es dann aber auch sehr schnell wieder Fluktuationsbewegungen – auch wieder aus der Integrationsabteilung heraus“, so Neutzner (Q 2014).

In der darauffolgenden Zeit holte Kindermann dann einige neue Mitarbeiter ins Haus, deren Qualifikationshintergrund sehr breit gestreut gewesen sei – von Betriebswirtschaftlern über Juristen bis hin zu Sozialwissenschaftlern (Q Michna 2014). Dazu zählen insbesondere zwei Personen, die in der Folgezeit eine zentrale Rolle in der hessischen Integrationspolitik innerhalb der Ministerialverwaltung spielen sollten. Als einer der ersten Neuankömmlinge, die heute¹⁸¹ noch in der Abteilung aktiv seien (Q Michna 2014), sei Andreas Neutzner rekrutiert worden. Dieser sei in die Abteilung geholt worden, weil er als Dienststellenleiter einer Erstaufnahmeeinrichtung für ausländische Flüchtlinge bereits Vorerfahrung im Politikfeld hatte. „Das hat sich ein paar Monate dann hingezogen. Deswegen bin ich dann erst Mitte des Jahres 2000 reingewechselt.“ (Q Neutzner 2014). Ein Jahr später – im November 2001 – wechselte dann Dr. Hans-Achim Michna vom Büro der Ministerin in die Fachabteilung (Q Michna 2014). Michna wurde kurze Zeit später zum Landesausländerbeauftragten innerhalb der Abteilungslinie bestimmt.

Für die maßgeblich agierenden Personen des Kettenglieds V im Fallgruppenzeitraum lässt sich entlang dreier Hauptfaktoren ableiten, dass diese mit hoher Aufmerksamkeit gegenüber dem zu bearbeitenden Politikfeld ausgestattet und richtungsgleich zur Regierungspolitik eingestellt waren. *Erstens* übertrug man Kindermann mit der Leitungsposition maßgebliche Ausgestaltungscompetenz seiner Organisationseinheit. Seine Beförderung zum Abteilungsleiter und die bewusste Prioritätensetzung der Landesregierung auf Aufgaben seines Kompetenzbereichs garantierten den Prinzipalen in diesem Delegationsverhältnis Richtungskonformität des Agenten Kindermann. *Zweitens* wurden die vormalig stabsorganisierten Beschäftigten des BEF in die neue Integrationsabteilung eingegliedert. Damit integrierte man eine Interessengruppe zur Unterstützung des neuen Politikschwerpunkts von Schwarz-Gelb in das alte, linienorganisierte rot-grüne Aufgabenbündel, welches bis dahin noch eher von administrativ-defensiver

¹⁸¹ Aussage im Interview April 2014; bestätigt durch Stellenplan zum Stand 1.1.2015.

Flüchtlings- und Aussiedlerpolitik und weniger von steuernd-aktiver Integrationspolitik geprägt war. Zudem rekrutierte man *drittens* bewusst neue Personen mit Führungsauglichkeit für Aufgaben im integrationspolitischen Bereich – auch wenn diese zuvor in anderen oder verwandten Sach- und Funktionsgebieten arbeiteten.

Kindermann, Neutzner und Michna blieben auch über das Ende der Regierungsperiode hinaus in diesen oder vergleichbaren Positionen sowohl für die CDU-Alleinregierung als auch für die darauffolgende CDU-FDP-Koalition und später für die schwarz-grüne Regierung tätig.

Ähnliches gilt für Udo Röther bis zur seiner Pensionierung im Jahr 2014 (vgl. Q Ziegler-Raschdorf 2014). Er war einer derjenigen Ministerialbeamten, die schon während Eichels Regierungszeit die Leitung eines Referats im Bereich ‚Flüchtlinge und Aussiedler‘ innehatten. Hier bearbeitete er die Unterbringung von Spätaussiedlern und Aufgaben im Rahmen des §96 Bundesvertriebenengesetz. Röther blieb in der Linie für Spätaussiedler zuständig. Den ehrenamtlichen Aussiedlerbeauftragten verortete man indes außerhalb der Linie. Mit Rudolf Friedrich besetzte man den Posten mit einem Legislativpolitiker. Hatte man schon mit der Sonderverortung des Beauftragten die Sichtbarkeit erhöhen wollen, unterstrich man diese zusätzlich mit der Berufung eines aktiven Abgeordneten. Die Abtrennung von linienorganisiert-integrationsbezogener und sonderorganisiert-kulturbezogener Aussiedlerpolitik war schon in den vorangegangenen Schritten der Delegationskette vorgezeichnet worden. Aber auch auf Beamtenebene nahm und nimmt man diese Unterscheidung vor. Hier bezieht man sich dezidiert auf das Bundesvertriebenengesetz als rechtliche Trennlinie zu anderen Migrantengruppen (Q Unkelbach 2014).

Während die sonderorganisierte Beauftragtenstelle für Heimatvertriebene und Aussiedler auch nach 1999 unverändert blieb, vollzog sich im Fallgruppenzeitraum ein schrittweiser Umbau des migrations- und integrationspolitischen Aufgabenkonglomerats, welches aus dem ehemaligen grünen Superministerium kam. Die zentrale Person bei der Neugestaltung der Abteilung war Kindermann, der bei der organisatorischen Ausgestaltung die Unterstützung übergeordneter und nachgeordneter Stellen genoss.

6.3.2.2 Datenkomprimierung und Erklärung mittels Modell

In Anbetracht der radikalen Umstrukturierung der Integrations- und Aussiedlerpolitik infolge eines echten Regierungswechsels und damit des Austauschs sämtlicher Akteure in den Kettengliedern I-IV kann die Gewohnheitshypothese bestätigt werden.

Auf Grundlage der prozessanalytischen Betrachtung kann nun auch die Aufbereitung der Daten für die Zusammenhangsanalyse des Tests erfolgen. Auch hier deutet alles auf Hypothesenkonformität hin. (1) In der Aussiedlerpolitik setzte die CDU organisationspolitische Akzente, indem sie sich für die Schaffung einer sonderorganisierten Beauftragtenstelle stark machte und diese schließlich auch durchsetzen konnte. Offener Befürworter war hier Ministerpräsident Koch. (2) Dieser pickte sich aus dem Pool der Themen im CDU-Wahlprogramm die Unterscheidung zwischen restriktiver Migrations- und progressiver Integrationspolitik heraus und erhob diese zum dominierenden

Thema der heißen Wahlkampfphase. Die Freidemokraten trugen insbesondere den integrationspolitischen Teil der Agenda mit Wohlwollen mit. Als reibungsfreier Durchleiter von Kochs Konzept zur umsetzenden Spitzenbeamtenschaft fungierten die beiden Sozialministerinnen. Abteilungsleiter Kindermann sorgte schließlich für die schrittweise Umgestaltung und organisatorische Neuausrichtung des Aufgabenbündels. Besonders an diesem Erkenntnisbaustein mit vollständig nachvollzogener Delegationskette wird die Entfaltung des theoretisch beschriebenen Wirkmechanismus deutlich. (3) Die Liberalen traten in dieser Fallgruppe mit ihren integrationspolitischen Forderungen noch nicht so stark in den Vordergrund im Vergleich zu der Intensität, mit der sie das fast 10 Jahre später machten. Grund dafür war, dass man nur knapp über 5% Stimmanteil bei den Wahlen erreichte und sich überwiegend auf den Wirtschafts-, Wissenschafts- und Kunstbereich beschränkte. Trotzdem setzten sie Akzente bei der Verwaltungsneustrukturierung. Diese ist auch untrennbar mit der Verortung von Migrations- und Integrationspolitik als koordinierte Querschnittsaufgabe verbunden. (4) Neuer aufbauorganisatorischer Arrangements bedurfte es hingegen im Innenministerium nicht. Volker Bouffier konnte die inhaltlich veränderte Migrationspolitik ohne sichtbare Strukturveränderungen bewerkstelligen, da es sich hierbei eher um Richtungs- und weniger um Ressourcenveränderungen handelte. Änderungen vollzogen sich diesbezüglich hauptsächlich in ablauforganisatorischer Hinsicht.

Aufgrund der (5) klaren Dreigliedrigkeit von *erstens* Asyl- und Ausländerrecht, *zweitens* Integration und sozialen Belangen von Flüchtlingen und Aussiedlern sowie *drittens* kulturellen Aussiedlerangelegenheiten *einerseits* und des nahtlosen Entscheidungsprozesses für die drei Teilbereiche *andererseits*, konnten die einzelnen Delegationsbeziehungen zu fünf größeren Erkenntnisbausteinen zusammengefasst werden. Es ergibt sich folgende Tabelle:

Abbildung 6.3.4: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen der Fallgruppe Hessen 1999-2003

Fallgruppe Hessen 1999-2003									
Nr.	Entscheidungsgegenstand	Stichwort	Beteiligte	Seq.	Del.Bez.	Erk.	Legende		
1	Aussiedler	Beauftragter	CDU/Koa/MP/Soz.Min./Bftrg.	1-4	4		Erk.	Erkenntnisbaustein	
2	Integration	Unterschriftenaktion	CDU/Koa/MP/Soz.Min./SB	1-4	4			konform	
3	Reorganisation	FDP Verwaltungsmodern.	FDP/Koa/MP/Soz.Min.	1-3	3			falsifiziert	
4	Asyl- und Ausländerrecht	Richtungsänderung	MP/Innenminister/SB	3,4	2			keine Aussage möglich	
5	Migration und Integration	Dreigliedrigkeit des PF	CDU/Koa/MP	1,2	2		Del. Bez.	Anzahl der Delegationsbeziehungen	
				1-4	15	15/0/0	<< Gesamt	Seq. beteiligte Sequenzen	
15									

Eigene Darstellung.

6.3.3 Fallgruppe Hessen 2003-2009

Aufgrund der geringen Akteursfluktuation an den entscheidenden Stellen kann diese Fallgruppe sehr knapp abgehandelt werden. Trotzdem kam es zu einigen wichtigen Änderungen, die angesprochen werden müssen. Die bedeutendste Änderung war der Wegfall der Freidemokraten als Koalitionspartner der CDU. Die Christdemokraten konnten aufgrund einer absoluten Mehrheit im Parlament alleine regieren. Wenn man Hahns Argumentation (Q 2014) folgt, wonach die Liberalen ihren Partner in der Vorperiode ermutigten, den angekündigten Umbruch in der Integrationspolitik zu wagen, muss

nun festgestellt werden, dass diese ermutigende Instanz ab 2003 fehlte. Im Fallgruppenzeitraum erfolgte nämlich ein schleichender Rückbau von Strukturen im Integrationsbereich. Andererseits konnte man auf eine Periode der radikalen Umgestaltung migrations- und integrationspolitischer Aufgaben zurückblicken.

Entsprechend euphorisch liest sich das Unionsprogramm, welches dem Politikfeld außerordentlich breiten Raum einräumte. Insbesondere hob man die organisationspolitische Leistung der vergangenen Jahre in diesem Bereich hervor. Als dann die absolute Mehrheit nach der Wahl gesichert war, trat diesbezüglich zwar keine Kursänderung ein; allerdings schwächte sich die Aufmerksamkeit gegenüber dem Politikfeld deutlich ab. Dies äußerte sich beispielsweise im Rückbau der eigenständigen Integrationsabteilung im Sozialministerium, welche dem Bereich ‚Arbeit und Soziales‘ einverleibt wurde.

Über die Fallgruppen hinweg etablierten sich hingegen die beiden Beauftragten zu konstanten Größen in der Landesregierung. Sowohl der sonderorganisierte Aussiedlerbeauftragte als auch der linienorganisierte Ausländerbeauftragte behielten ihre Verortung im Ministerialaufbau. Der CDU-Wahlkampf 2008 brachte merklich gedämpfte Aufmerksamkeitswerte in Sachen Migrations- und Integrationspolitik hervor. Koch wollte das Erfolgsrezept von 1999 wiederverwenden (Baspinar 2009, TAZ 2007) und das Politikfeld in den Vordergrund seiner Kampagne stellen. Die Wahl selbst brachte jedoch keinen eindeutigen Sieger hervor. Koalitionsbildungsversuche scheiterten. Die Koch-Regierung blieb verwaltend bis in den Winter hinein im Amt. Zu größeren Strukturverschiebungen innerhalb und zwischen den Ministerien kam es nicht mehr.

6.3.3.1 Deskription der unabhängigen Variablen und Prozessanalyse

Vor der genaueren Betrachtung einzelner Delegationsbeziehungen werden zunächst die potentiell relevanten Akteure der Fallgruppe benannt, deren Position in der Delegationskette angegeben sowie deren Ziele erläutert oder abgeschätzt.

Infolge ihrer Zugewinne in der Wahl von 2003 konnte die Union in Hessen mit absoluter Mehrheit alleine regieren. Roland Koch blieb Ministerpräsident. Ebenso führten Volker Bouffier im Innenministerium und Silke Lautenschläger im Sozialministerium ihre Amtsgeschäfte fort. Darüber hinaus kam es in der Spitzenbeamtenschaft nicht zu herausstechenden Personalverschiebungen.

Als sich aus den Neuwahlen 2008 keine Regierungsbildung ergab, blieb das Kabinett Koch geschäftsführend im Amt. Es schieden jedoch einige Kabinettsmitglieder aus, so dass der bisherige Justizminister Jürgen Banzer zusätzlich mit dem Kultusressort und die bisherige Sozialministerin Lautenschläger zusätzlich mit dem Wissenschaftsministerium betraut wurde. Der Koch-Vertraute Volker Bouffier ersetzte zudem die bisherige Ministerpräsidentenstellvertreterin Karin Wolf, die bis dahin das Kultusministerium geleitet hatte. Bis es schließlich Anfang 2009 zu Neuwahlen kam, hatten die Christdemokraten die Amtsgeschäfte weit über ein halbes Jahr ohne Parlamentsmehrheit geführt.

Kettenglied I: Auch vier Jahre nach Kochs Unterschriftenkampagne stellte die christdemokratische Partei migrations- und integrationspolitische Themen ungebrochen in den Vordergrund. Die beiden Grobindikatoren weisen mit einem Gesamttextanteil von 6,5% und einem vertikalen Stellenwert von 8,75% sehr hohe Werte auf. Hinzu kommt, dass ungeachtet der hohen vertikalen Ansiedlung auch der Streuwert mit 14 Beobachtungen sehr hoch ist.

Es lassen sich vier thematische Cluster im Text ausmachen. Zwei davon beschäftigen sich jeweils mit einem bestimmten querliegenden Politikfeld. *Themencluster I* beschäftigt sich mit Bildung und streut mit vier Beobachtungen breit über das gesamte Programm. *Themencluster II* greift Themen der Inneren Sicherheit auf. Hier geht es vornehmlich um Asylmissbrauch, Ausländerkriminalität und Ausländerextremismus mit insgesamt fünf Beobachtungen. In *Cluster III* findet man Integrationspolitik in Form des konzentriertesten Textabschnitts. Hier betont man den Querschnittscharakter des Politikfelds. Auch die Heimatvertriebenen und Aussiedler haben wieder einen eigenen Abschnitt im Programm mit *Cluster IV*. Das Programm von 2003 mit besagter Clusterbildung führte nicht nur die bisherige Linie fort, sondern arbeitete sie explizit und noch schärfer heraus. Noch stärker als bisher trat Bildung als Dreh- und Angelpunkt von Integration hervor. Außerdem spiegelte die Aufteilung der Spätaussiedlerpolitik in eine kulturelle und eine integrationsfördernde Komponente die Doppelstruktur von sonder- und linienorganisierter Aufgaben im Sozialministerium wider. Der Wahlprogrammtext bestätigte also weitgehend die bisher gefahrene Linie in der Organisationspolitik.

Unter der Rubrik ‚Versprochen – Gehalten‘ betont man, dass „im Hessischen Sozialministerium die notwendigen strukturellen Voraussetzungen“ unter anderem durch die Einrichtung einer Integrationsabteilung geschaffen worden seien (Code-Abschnitt 2543f). Ebenso wird im Programm auf die Berufung des Aussiedlerbeauftragten rekurriert (Code-Abschnitt 3696f). Die noch deutlichere Herausarbeitung der Bildungspolitik im Programm von 2003 ist ebenfalls vor dem Hintergrund der organisationspolitischen Vorgeschichte zu sehen. So musste sich das Aufgabenbündel ‚Unterricht für ausländische und ausgesiedelte Kinder, Migrationsfragen‘ in der rot-grünen Koalition noch ein Referat mit außen- und EU-politischen Aufgaben teilen; spätestens im Millenniumsjahr wurden politikfeldfremde Zuständigkeiten vollkommen aus dem Referat verdrängt, womit man dem migrations- und integrationspolitischen Aufgabenbündel die gesamte Organisationseinheit zugestand.

Abbildung 6.3.5: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung im Wahlprogramm und im Regierungsprogramm der alleinregierenden CDU in Hessen 2003

Hessen											2003											CDU	
Akteur	Reg.anteil in %	GTA in %	Anzahl der Textteile						konzentr. Teil		Politikfelder mit den größten Streuwerten						Präambel/ Nachwort	Aussiedler					
			konz	4	3	2	1	Gesamt	HPF	hier. Stw.	B1		B2		B3								
CDU	100	6,5	1	1	4	8	1	14	4 Cluster	8,75	5	Innen	4	Bildung	1	Kultur	0	2					
Koa		2,5	2	1	1	6	1	9	Integration	0,83	2	Innen	1	Recht	1	Gesundheit	2	1					
Abkürzungen																							
GTA	Gesamttextanteil								Reg.anteil	Sitzanteil der Partei an den Gesamtsitzen der Regierungsfractionen													
hierStw.	hierarchischer Stellenwert der höchsten Beobachtung								HPF	Hauptpolitikfeld													

Eigene Darstellung.

Kettenglied II: Zusammengefasst strotzte also das Wahlprogramm von 2003 vor Aufmerksamkeit gegenüber verschiedenen Teilbereichen der Migrations- und Integrationspolitik. Dies galt jedoch nicht im erwarteten Maße für das Programm, das sich die neue Regierung nach der Wahl als Agenda auferlegte. Mangels Koalitionspartner war es zwar nicht zwingend nötig, sich auf einen konkreten Fahrplan für die Periode festlegen zu lassen; trotzdem entschied man sich nach der gewonnenen Wahl für die Formulierung eines Regierungsprogramms. Reibungsfrei erhielt Friedrich den Auftrag zur Fortsetzung seiner Beauftragtentätigkeit. So heißt es im Regierungsprogramm: „Die Einrichtung eines Landesbeauftragten für Heimatvertriebene und Spätaussiedler hat sich bewährt. Wir werden den Landesbeauftragten bitten, seine erfolgreiche Arbeit fortzusetzen.“ (1770f).

Ansonsten hat sich die Rolle von Migrations- und Integrationspolitik in diesem Text verändert. Zwar widersprechen sich Wahlprogramm und Regierungsagenda nicht; auffallend sind jedoch die gesunkenen Aufmerksamkeitswerte. Mit Abschlägen von mehr als 60% beim Textanteilswert (2,5%) und über 90% beim vertikalen Stellenwert ist *einerseits* eine Überinterpretation unangebracht. *Andererseits* ist die rückläufige Entwicklung der Aufmerksamkeit gegenüber dem Politikfeld nicht zu verleugnen. Mindestens war zu erwarten, dass sich die aufbauorganisatorische Aufbruchseuphorie zumindest nicht im selben Ausmaß fortsetzt oder gar Rückbau droht. Tatsächlich stellte sich in den Folgejahren eine vertikale Abstufung des Integrationsbereichs ein. Schon kurz nach der Wahl wurde das reine Spracherwerbs- und Integrationsreferat im Kultusministerium um zahlreiche politikfeldfremde Aufgaben ergänzt. Noch deutlicher hielt die aufbauorganisatorische Rückstufung im Sozialministerium Einzug. Die reine Integrationsabteilung wich einer neu zugeschnittenen ‚Abteilung IV: Arbeit, Soziales, Integration‘. Dabei ging der Grobindikator für den vertikalen Stellenwert um mehr als die Hälfte zurück. Nur noch drei Referate kümmerten sich um migrations- und integrationspolitische Aufgaben – davon eines um Flüchtlings- und Asylfragen. So will der später für Integration zuständige Minister Hahn (Q 2014) vermerkt wissen, dass es im Vorfeld seines Amtsantritts 2009 keine Integrationsabteilung im Sozialministerium gab.

Der aufbauorganisatorische Impuls der Vorperiode wurde also noch über den Wahlkampf hinweggetragen. Insbesondere zeigte man sich stolz über die organisationspolitisch geschaffenen Weichenstellungen. Als es dann aber um die Planung der neuen organisationspolitischen Agenda ging, verblasste der dynamische Prozess im Verlauf der Periode zugunsten anderer Themen. Das Regierungsprogramm gibt hierauf erste Hinweise. Zwar änderten sich die Absichten hinsichtlich integrationspolitischer Inhalte kaum, weil man den bisherigen Weg als Erfolgsrezept erachtete; vermutlich im Strudel neuer Schwerpunkte und tagespolitischer Impulse wich man aber in Bezug auf die Struktur sichtbar zurück. Diese Entwicklung muss jedoch auch vor dem Hintergrund gesehen werden, dass man sich nach einer Phase des radikalen Umbruchs bereits auf einem sehr hohen Aufmerksamkeits- und Strukturniveau befand.

Kettenglieder III, IV und V: Da nun die Ressorts in der Hand einer einzigen Partei waren und das Amt des Landesvorsitzenden von Koch in Personalunion mit dem Ministerpräsidentenamt geführt wurde, trat umso deutlicher hervor, dass die großen Weichenstellungen stark vom Ministerpräsidenten bestimmt wurden. So bemerken Neumann und Schmid (2008: 129): „Bei der Umsetzung von Reformen fällt auf, dass Koch im Kreise seiner Minister kaum als Teamplayer agierte, sondern schon mal in Ministerien ‚reingeregelt‘.“ Koch machte von seiner Richtlinienkompetenz merklich Gebrauch. Mit Berufung auf den Koch-Biographen Hajo Schumacher (2004: 221) stellen auch Klecha et al. (2008: 304) fest: „Als Regierungschef führte er sein Kabinett straff, wollte über sämtliche Geschehnisse seiner Minister im Bilde sein, um gegebenenfalls zu korrigieren, zu ergänzen oder das jeweilige Thema zu seiner Chefsache zu machen. Besonders bei wirtschaftspolitischen Fragen übte er über die Staatskanzlei Druck auf die einzelnen Ministerien aus.“

Kochs Aufmerksamkeitsentwicklung in Bezug auf Migrations- und Integrationspolitik verlief indes ähnlich der seiner Partei. Der politikfeldbezogene Themenblock nahm nun weitaus weniger Raum in seiner Regierungserklärung (Koch 2003) ein. In der Erklärung präsentierte er zunächst die Ergebnisse der organisatorischen Umstrukturierungen im Feld. Den Hauptteil des Textabschnitts widmete er sodann dem Thema, das im Wahlprogramm bereits prominent diskutiert wurde: ‚Bildung und Sprache‘. Im letzten der vier Redeabschnitte zum Politikfeld kehrte er wieder zur Rückschau auf vergangene Organisationsveränderungen zurück, indem er auf die Ernennung des Aussiedlerbeauftragten zu sprechen kam. Zwar sei Rudolf Friedrich in der kommenden Periode nicht mehr Landtagsabgeordneter; trotzdem werde er das Amt an sonderorganisierter Stelle für die Landesregierung weiterführen (ebd.: 29). Im Amt blieben indes auch die Minister Volker Bouffier und Silke Lautenschläger.

Während die Pläne zur aufbauorganisatorischen Umgestaltung von Aufgaben des Politikfelds also schon kurz nach der Wahl 2003 ihren maximalen Amplitudenausschlag überschritten hatten, festigte sich das Modell des linienintegrierten Ausländerbeauftragten als Konstante im Zeitverlauf. Im November 2001 löste Dr. Hans-Achim Michna die BEF-Angestellte Maria Terzopoulou in dieser Funktion ab (Michna 2008b: 29). Zuvor war das BEF für denjenigen Aufgabenkreis zuständig, der nun in Gestalt des Ausländerbeauftragten mit veränderter Perspektive in eine neue Organisationsform gegossen wurde. Im Gegensatz zu Berufungsvorgängen in manch anderen Bundesländern, die nicht selten mit politischen und medialen Großereignissen einhergingen, verlief die Umwandlung in Hessen geräuschloser. Dazu passt auch die Begründung zur Verortung in der Linie: Nicht die Öffentlichkeitswirksamkeit und die politische Kontrollfunktion eines außenstehenden Politikers oder einer anderen Person des öffentlichen Lebens standen im Vordergrund, sondern die Informations- und Ombudsfunktion. „Wir hatten das immer so verstanden“, so Amtsinhaber Michna (Q 2014), „dass das immer jemand in Linie ist, was auch teilweise von anderen kritisiert wurde. Wir haben das in Hessen auch als Angebot einer Dienstleistung gemacht, dass Menschen sich an mich wenden können. Das ist ja bei einer obersten Landesbehörde nicht üblich. Wir machen ja hier

eigentlich keine Einzelfallberatung. Aber gerade in dem Bereich – meine Kontaktdaten stehen ja auch im Internet [...] – rufen mich die Menschen an oder schicken mir Mails und wir versuchen dann zu helfen. Das ist also auch ein Schwerpunkt dieser Arbeit.“

Gemäß vierjährig getaktetem Wahlmodus waren für 2008 Neuwahlen angesetzt. Zu einer Regierungsbildung kam es aber nicht, da sich die Fraktionen des neuen Landtags nicht auf eine mehrheitsfähige Zusammenarbeit einigen konnten. Die Spitzenkandidatin der Sozialdemokraten, Andrea Ypsilanti, strebte entgegen ihrer Ankündigung im Wahlkampf eine rot-grüne Minderheitsregierung an, die von den Linken toleriert werden sollte. Parteiinterne Differenzen (von Bebenburg 2008) verhinderten das Zustandekommen einer derartigen Kombination. Die CDU-Regierung blieb deshalb kommissarisch im Amt. Zu größeren Umbauten der Strukturen kam es in dieser Zeit in Anbetracht auf erneut bevorstehende Neuwahlen nicht mehr.

6.3.3.2 Datenkomprimierung und Erklärung mittels Modell

Die Gewohnheitshypothese kann mit Abstrichen für diese Fallgruppe bestätigt werden: Die damals im Politikfeld maßgeblichen Akteure blieben unverändert im Amt. Die Innovationsdynamik war nach einer radikalen Umstrukturierung des Aufbaus in der Vorperiode nach der Wahl 2003 abgedämpft. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die im Amt gebliebenen CDU-Akteure die organisationspolitische Arbeit der Vorperiode für erfolgreich abgeschlossen erachteten. Dies schraubte die Aufmerksamkeit im Zeitverlauf merklich zurück und führte schließlich auch zu einem leichten, aber merklichen Rückbau des Integrationsaufgabenbündels.

Eine prozessanalytische Betrachtung kann über die Vorgänge noch detailreicher Aufschluss geben. (1) Die Freidemokraten verzichteten nach parteiinterner Diskussion (Schroeder, Albert und Neumann 2008: 40, Schiller 2008: 148, Munzinger 2006b) auf eine engere Zusammenarbeit mit den Christdemokraten, nachdem deren absolute Mehrheit im Parlament gesichert war. Die FDP hatte sowohl *allgemein* auf eine Verwaltungsneustrukturierung und -modernisierung gepocht als auch *speziell* der Umsetzung von integrationspolitischen Zielen der CDU Nachdruck verliehen. Dieser FDP-Einflussfaktor fiel nun weg. (2) Die Union sah ihrerseits mit Zufriedenheit auf den umgesetzten Strukturwandel zurück und wies deshalb im Wahlprogramm noch außerordentlich hohe Aufmerksamkeitswerte in Bezug auf das Politikfeld auf. Nach getaner Arbeit rückte die Integrationspolitik jedoch – ohne dass man die politische Grundausrichtung diesbezüglich veränderte hätte – schrittweise in den Hintergrund. Die Folge war, dass das Aufgabenbündel der vormals eigenständigen Integrationsabteilung in die Abteilung für Arbeit und Soziales eingegliedert wurde.





(3) In Bouffiers Ressort änderte sich nichts Grundlegendes. Lediglich das Staatsangehörigkeitsrecht tauchte nicht mehr unter den Hauptaufgaben von Referat II A 2 auf. Dies hatte jedoch weniger mit Zuordnungsgründen zu tun als vielmehr mit Benennungsgründen infolge einer – für das Politikfeld kaum relevanten – Neugruppierung der Abteilungen. (4) Jene Neugruppierung hatte indes im Sozialministerium weitrei-

chendere Auswirkungen. Dadurch, dass ‚Integration‘ unter rückläufigen Aufmerksamkeitswerten litt, war die kleine Integrationsabteilung die erste, die der Neustrukturierung zum Opfer fiel.

(5) Unverändert blieb indes die Verortung der beiden Beauftragten. (5a) Zum Aussiedlerbeauftragten wurde der bisherige Posteninhaber Friedrich wiederernannt, dessen Amt an sonderorganisierter Stelle im Sozialministerium angesiedelt blieb. (5b) Das Amt des Ausländerbeauftragten wurde schon im November 2001 ins Leben gerufen, als Michna vom Ministerinnenbüro in die Fachabteilung wechselte. Seinen Posten beließ man auch infolge der Wahl 2003 in dieser Aufbaueinbettung.

(6) Der von SPD und Grünen ausgehandelte Koalitionsvertrag nach den Wahlen 2008 entfaltete nie Wirkung. Da die CDU nach der gescheiterten rot-grünen Regierungsbildung nur kommissarisch die Amtsgeschäfte weiterführte und Neuwahlen absehbar waren, wurden keine Reorganisationsanstrengungen in dieser Zeit unternommen. In der Gesamtzusammenschau aller betrachteten Delegationsbeziehungen ergibt sich deshalb folgende Tabelle:

Abbildung 6.3.6: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen der Fallgruppe Hessen 2003-2009

Fallgruppe Hessen 2003-2009									
Nr.	Entscheidungsgegenstand	Stichwort	Beteiligte	Seq.	Del.Bez.	Erk.	Legende		
1	Migration und Integration	FDP-Verzicht auf Regierungsbet.	FDP/Koa	1	1		Erk.	 Erkenntnisbaustein  konform  falsifiziert  keine Aussage möglich	
2	Integration	Dämpfung nach Innovationsschub	CDU/Koa/MP/Soz.Min, Bild.M.	1-3	4				
3	Asyl- und Ausländerrecht	Bouffiers stabile Struktur im IM	MP/Innenminister/SB	3-4	2				
4	Integration	Dämpfung nach Innovationsschub	Soz.Min./Spitzenbeamte	4	1				
5a	Aussiedler	Konstanz bei Beauftragtem	CDU/Koa/MP/Soz.Min./Bftrg.	1-4	4		Del. Bez.	Anzahl der Delegationsbeziehungen	
5b	Ausländer	Konstanz bei Beauftragtem	Soz.Min./Spitzenbeamter	4	1				
				1-4	13	13/0/0	Seq.	beteiligte Sequenzen	
						<< Gesamt			
13									

Eigene Darstellung.

6.3.4 Fallgruppe Hessen 2009-2013

Noch kurz vor Ende des Untersuchungszeitraums fanden im Spätherbst 2013 Neuwahlen statt, welche die erste schwarz-grüne Regierungskonstellation in einem großen Flächenland hervorbrachte. Aufbaustrukturelle Wirkung entfaltete diese jedoch erst mit deren Amtsantritt im Januar 2014, also außerhalb des Untersuchungszeitraums. Die vierte hessische Fallgruppe umspannt also den Zeitraum der bürgerlichen Koalitionsregierung von 2009 bis Ende 2013.

Im Vergleich zwischen den vier hessischen Fallgruppen liegt hier das reichhaltigste Datenmaterial vor. Dies half insbesondere dabei, die Ziele von Parteien und Individualakteuren infolge der missglückten Regierungsbildungsversuche 2008 detailgetreu nachzuzeichnen. So betonten sowohl die Christdemokraten als auch die Freidemokraten Integrationspolitik stark in ihren Programmen. Hinsichtlich der horizontalen Verortung setzte sich schließlich die FDP durch. Begünstigend wirkten hier insbesondere das gute Ergebnis der Liberalen bei den Wahlen und die öffentlichkeitswirksame Positionierung des Spitzenkandidaten Hahn in Fragen der Integration.

Während es Koch nicht mehr rechtzeitig bewerkstelligen konnte, den Fokus seiner Positionierung in der öffentlichen Wahrnehmung von migrations- auf integrationspolitische Themen zu lenken, feilte Hahn schon in den Vorjahren erfolgreich daran, dem Wahlvolk eine entsprechende Schwerpunktsetzung zu signalisieren. Als Querschnittsthema wurde Integrationspolitik alsdann im Portfolio des stellvertretenden Ministerpräsidenten Hahn untergebracht. Dieser baute das Aufgabenbündel (wieder) zu einer eigenständigen Abteilung aus. Zudem stockte Abteilungsleiter Kindermann auf Hahns Geheiß die Personalressourcen des Bereichs deutlich auf.

Die allgemeine Aussiedlerpolitik blieb weiterhin linienorganisiert und das Beauftragtenamt für Heimatvertriebene und Spätaussiedler sonderorganisiert. Beide Aufgabenbündel beließ man im Sozialressort. Man betonte hier, dass es *einerseits* zwar integrationspolitische Aufgaben gäbe, die aussiedlerpolitische Themen berührten, *andererseits* aber kulturelle Aspekte der Aussiedlerpolitik wenig mit der Politik bezüglich anderer Migrantengruppen gemein hätten.

Als 2010 Bouffier das Ministerpräsidentenamt von Koch übernahm, wartete der vormalige Innenminister mit einem funktionsbedingten Zielwechsel auf: Statt sich wie bisher als Innenminister migrations- und sicherheitspolitischer Aspekte des Politikfelds anzunehmen, legte er fortan als Landesvater den Fokus auf Integration. Allerdings hatten die Freidemokraten das Teilpolitikfeld seit der Wahl bereits fest im Griff. Auch zeigte sich Bouffier mit Hahns Integrationspolitik sehr zufrieden. Innerhalb der Legislaturperiode eine fraktionsübergreifende Veränderung des Ressortzuschnitts vorzunehmen wäre ohnehin schwierig gewesen, da es auf FDP-Seite keine Anreize dazu gab.

6.3.4.1 *Deskription der unabhängigen Variablen und Prozessanalyse*

Bevor eine Detailanalyse der Beziehungen zwischen den einzelnen Gliedern der Delegationskette stattfinden kann, werden zunächst die potentiell relevanten Akteure der Fallgruppe benannt, deren Position in der Delegationskette angegeben und deren Ziele erläutert oder abgeschätzt.

Nach fast einem Jahr kommissarischer Regierungsführung des Koch-Kabinetts brachte die Neuwahl 2009 eine bürgerliche Koalition aus CDU und FDP hervor. Als FDP-Pendant wurde dem Ministerpräsident Koch Jörg-Uwe Hahn als Stellvertreter gegenübergestellt. Hahns Portfolio umfasste neben der Justiz und dem Europabereich zusätzlich die Zuständigkeit für Integration. Trotzdem verloren sowohl das Innen- als auch das Sozialministerium nicht vollständig an Relevanz in migrations- und integrationspolitischen Fragen. Während Bouffier zunächst Innenressortchef blieb, vollzog sich im Sozialministerium ein personeller Wechsel. Lautenschläger übernahm das Umweltministerium und übergab die Hausleitung ihres bisherigen Ressorts an den vormaligen Justiz- und Kultusminister Jürgen Banzer.

Der langjährige Aussiedlerbeauftragte Friedrich zog sich aus der aktiven Landespolitik zurück. Zu seiner Nachfolgerin wurde die ehemalige Landtagsabgeordnete Margarete Ziegler-Raschdorf bestimmt. Die Büroleitung verblieb bei Georg Unkelbach, der bereits

für Friedrich tätig war. In der Linie zeichnete weiterhin Udo Röther für den komplementären Teil der aussiedlerbezogenen Aufgaben verantwortlich. Trotz eines horizontalen Wechsels führte die Stammebelegschaft des Integrationsaufgabenbündels aus dem Sozialministerium ihre Arbeit im neu zugeschnittenen Justizministerium fort. Im Laufe der Regierungsperiode wurde der Personalstand um ein Vielfaches aufgestockt. Im Verlauf des Fallgruppenzeitraums kündigte Roland Koch überraschend seinen Rückzug aus der Politik an. Damit verbunden war auch die Niederlegung des Ministerpräsidentenamts noch während der Legislaturperiode. Nachdem Silke Lautenschläger auf Ansprüche auf das höchste hessische Staatsamt verzichtet hatte und sich ebenfalls aus der Landespolitik zurückzog, rückte Kochs Wunschnachfolger Volker Bouffier in das Ministerpräsidentenamt vor. Der bisherige parlamentarische Staatssekretär Boris Rhein trat wiederum Bouffiers Nachfolge an. Jürgen Banzer gehörte dem neuen Kabinett nicht mehr an. Kochs Staatskanzleichef Steffan Grüttner nahm auf dem Ministersessel des Sozialressorts Platz. Infolge des Koch-Rückzugs drehte sich also das Personalkarussell noch während der laufenden Regierungsperiode an vielen wichtigen Stellen merklich. Betroffen waren dabei auch die Positionen einiger migrations- und integrationspolitisch relevanter Exekutivpolitiker.

Kettenglied I: Die Zielanalyse für die Union im Wahlkampf 2009 muss vor dem Hintergrund der Sondersituation in Hessen nach der gescheiterten Regierungsbildung im Vorjahr gesehen werden. Die CDU entschied sich dafür, kein komplett neues Wahlprogramm zu erstellen, sondern in einem kürzeren Text bestimmte Themenschwerpunkte herauszugreifen. Im Programm von 2009 heißt es entsprechend in der Präambel, dass die Inhalte aus dem vorangegangenen Wahlkampf weiterhin Bestand hätten. Die textbasierte Zielanalyse muss also beide Programme umfassen: das von 2008 und das von 2009.

Wieder ist im Programm von 2008 eine horizontale Dreigliederung des Politikfelds erkennbar. Die Aussiedlerpolitik schließt sich zwar dem konzentrierten Textteil zur Integrationspolitik direkt an, ist aber gliederungstechnisch von diesem getrennt. Wie schon in der Vorperiode wurde auch hier die Wiederberufung eines Aussiedlerbeauftragten angekündigt. Integrationspolitische Ziele im Hinblick auf die Gruppe der Aussiedler stehen dabei nicht im Vordergrund. Vielmehr prägen kulturelle Aspekte den Textabschnitt zu Heimatvertriebenen und Spätaussiedlern. Die dominierenden Themen im konzentrierten Textteil zur Integrationspolitik sind Bildung und Spracherwerb. Der Cluster zu sicherheitspolitischen Themen fällt diesmal weit weniger umfänglich aus als noch vor vier Jahren. Asylpolitische Gegenstände werden dabei völlig ausgespart. Durch die Dreigliederung im CDU-Programm zeichnet sich auch hier wieder eine aufbauorganisatorische Trennung zwischen zuwanderungs-, integrations- und aussiedlerbezogenen Aufgaben in der Ministerialverwaltung ab. Die Indikatoren zur Ermittlung der vertikalen Aufmerksamkeitsdimension schreiben die Entwicklung seit der Vorstellung der Regierungsagenda 2003 fort: Mit 3,8% Textanteil und einem hierarchischen Stellenwert von 2,78% sind die Werte deutlich niedriger als noch im Wahlkampf 2003.

Genau entgegengesetzte Aufmerksamkeitswerte erhält man bei der Analyse des Wahlaufrufs von 2009. Doch hier ist Vorsicht geboten: Dieser umfasst nur knapp über 4000 Wörter. Besonders im Hinblick auf die kurzgeratene Textgrundlage darf der Aufruf nur mit äußerster Vorsicht mit denselben standardisierten Messinstrumenten untersucht und interpretiert werden, die für reguläre Programme verwendet werden. Wie beispielsweise zu erwarten war, ist der Streuwert mit insgesamt 3 Beobachtungen aufgrund der Kürze des Texts sehr niedrig. Dennoch ist die Art und Weise des Auftretens migrations- und integrationspolitischer Inhalte bezeichnend. So wurden diesmal asyl- und zuwanderungsbezogene Themen sowie Verknüpfungen zur Inneren Sicherheit völlig weglassen. Zudem verzichtete man auf die Erwähnung von Aussiedlerpolitik. Von der klassischen Dreigliederung der vergangenen 10 Jahre ist nichts mehr beobachtbar. Den konzentrierten Textteil zur Integrationspolitik siedelte man als einen von neun Hauptgliederungspunkten – also mit einem hierarchischen Stellenwert von 11,11% – sehr prominent an. Dominierend sind dort die querliegenden Politikfelder ‚Partizipation‘ und ‚Spracherwerb/Bildung‘. Der zweite Grobindikator zur Abschätzung der Aufmerksamkeit gegenüber ‚Migration und Integration‘ blieb mit 6,0% Textanteilswert ebenso außerordentlich hoch.

Die Frage ist, inwieweit dieser Text – unabhängig davon, ob man diesen als außergewöhnlich langen Wahlaufruf oder außerordentlich kurzes Programm versteht – Aussagen über die Zielsetzung im Wahlkampf von 2009 treffen kann. Zu berücksichtigen ist hier der Entstehungskontext. Man stand bei der Abfassung des Texts für 2009 noch immer unter dem Eindruck des misslungenen Griffs nach erneuter Regierungsverantwortung im Jahr 2008. Damals hielt man sich im Programmtext noch stärker als 2003 und 1999 mit zuwanderungs- und asylkritischen Äußerungen zurück; Koch vermittelte jedoch im Wahlkampf mit verschiedenen Beiträgen zum öffentlichen Diskurs den Eindruck einer sehr restriktiven Ausrichtung in asyl- und zuwanderungspolitischen Fragen (vgl. Greven 2007). Bei der Wahlnachlese hatte man diese Ausrichtung bei der Wähleranwerbung als ungünstige Positionierung identifiziert (Schissler 2008: 72f, Schroeder, Albert und Neumann 2008: 28f, 37, Neumann und Schmid 2008: 135). Als Konsequenz hat man deshalb bei der Suche nach geeigneten Schwerpunkten für den Wahlkampf 2009 asyl- und zuwanderungspolitische Themen zugunsten der Integrationspolitik hintangestellt.

Die inhaltliche und organisationspolitische Positionierung der CDU im Wahlkampf im Hinblick auf migrations- und integrationspolitische Themen ist also im Zusammenspiel des umfassenden Programms von 2008 und der Schwerpunktsetzung des Kurzprogramms 2009 zu sehen. Diese Schwerpunktsetzung 2009 ist nicht zuletzt als Adjustierung des weiterhin gültigen Texts vom Vorjahr zu sehen. Grundlage dieser Korrekturmaßnahmen seien begangene Fehler der Union gewesen. Daraus habe man gelernt und in den zurückliegenden Monaten gezeigt, dass man Konsequenzen aus dem letzten

Wahlergebnis gezogen hätte: „Dies hat zu Korrekturen in unserer politischen Arbeit geführt, an denen wir festhalten werden.“ (Code-Abschnitt 5¹⁸²).

Abbildung 6.3.7: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung in den Programmtexten der CDU jeweils 2008 und 2009, der FDP für beide Wahlkämpfe sowie des Koalitionsaushandlungsgremiums (Koa) in Hessen 2008/2009

Hessen			2009													CDU/FDP		
Akteur	Reg.anteil in %	GTA in %	Anzahl der Textteile						konzentr. Teil		Politikfelder mit den größten Streuwerten						Präambel/ Nachwort	Aussiedler
			konz	4	3	2	1	Gesamt	HPF	hier. Stw.	B1		B2		B3			
CDU 08	69,7	3,8	1	1	3	7	2	13	Integration	2,78	6	Innen	2	Sport/Verb	2	Bildung	1	2
CDU 09	69,7	6	1	1	0	1	1	3	Integration	11,11	1	Bildung	1	Sport/Verb	1	Übergreifend	0	0
FDP	30,3	4,5	1	1	0	2	3	6	Integration	3,33	1	Gesundheit	1	Sport/Verb	1	Wirtschaft	0	1
Koa		5,8	1	1	0	3	5	9	Integration	5,88	3	Innen	2	Arbeit	1	Wirtschaft	0	2
Abkürzungen																		
GTA	Gesamttextanteil								Reg.anteil		Sitzanteil der Partei an den Gesamtsitzen der Regierungsfractionen							
hierStw.	hierarchischer Stellenwert der höchsten Beobachtung								HPF		Hauptpolitikfeld							

Eigene Darstellung.

Die Freidemokraten entschieden sich dafür, nach dem Motto ‚Unser Wort gilt‘ mit derselben Programmatik wie im Vorjahr in den Wahlkampf 2009 zu ziehen. Kennzeichnend für das Programm ist die geringe Streuung darin. Die insgesamt nur 5 Beobachtungen außerhalb des konzentrierten Textteils stellen überwiegend nur Erwähnungen von bestimmten Migrantengruppen in verschiedenen Zusammenhängen dar. So tauchen Beobachtungen beispielsweise in Verbindung mit der Integrationsförderung von Sport oder mit Sprachförderunterricht auf.

Obwohl der größte Textbaustein in der Gliederungshierarchie nur auf der zweithöchsten Ebene steht und sich der vertikale Stellenwert mit 3,33% vergleichsweise nur im oberen Drittel befindet, handelt es sich hier um einen hochkonzentrierten und ausführlichen Abschnitt zur Integrationspolitik. Der Länge des Gliederungspunkts geschuldet, ist dieser wiederum in einzelne Sinnabschnitte unterteilt worden, die verschiedene Perspektiven (z.B. Querschnittscharakter), Aspekte (z.B. nachholende Integration) und querliegende Politikfelder (z.B. Bildung, Arbeit oder Partizipation) zur Integration aufzeigen. Einer dieser Sinnabschnitte beschäftigt sich gar gesondert mit der organisationspolitischen Verortung des Integrationsaufgabenbündels. Als Vorbild sollte hier das nordrhein-westfälische Modell von Armin Laschet dienen: „Im Jahre 2005 hat die CDU-/FDP-Regierungskoalition in Nordrhein-Westfalen mit der Schaffung des ersten Integrationsministeriums in Deutschland einen zukunftsweisenden Schritt getan und die Gesamtverantwortung für die Querschnittsaufgabe Integration bewusst und erfolgreich in einem eigenständigen Ressort gebündelt und verankert. Dabei wurde wegen des engen Zusammenhanges zwischen den beiden großen gesellschaftspolitischen Herausforderungen ‚Integration‘ und ‚demografischer Wandel‘ auch die Verantwortung für das Zusammenleben der Generationen und die Belange von Kindern, Jugendlichen, Familien, Senioren und Frauen konsequenterweise diesem Ministerium zugeordnet. Dies geschah wohl wissend, dass der Zusammenhalt der Generationen und das

¹⁸² Die Ausdrucksweise im Programm ist hier – auch im Kontext gesehen – leicht missverständlich: Man wollte wohl eher ausdrücken, grundsätzlich am programmatischen Kurs unter Berücksichtigung der Korrekturen festzuhalten und nicht vornehmlich an der Einhaltung der Korrekturen.

Gelingen der Integration für die Existenz unserer Gesellschaft überlebenswichtig sein werden. Nicht anders stellt sich die Sachlage in Hessen dar, wobei der Anteil an integrationsrelevanten Zuwanderern an der Gesamtbevölkerung sogar noch deutlich den Nordrhein-Westfalens übertrifft. Es ist daher nur folgerichtig, auch in Hessen der übertragenden gesellschaftlichen Bedeutung einer erfolgreichen Integration gerecht zu werden und ein eigenständiges Integrationsministerium mit vergleichbaren Zuständigkeiten zu schaffen.“ (Code-Abschnitte 1489-1493). Aus diesem Textbaustein erschließt sich der freidemokratische Plan sowohl zur horizontalen als auch zur vertikalen Ansiedlung des Politikfelds im Aufbau. *Erstens* sieht man eine hohe Affinität zur Generationen- und Demographiepolitik. *Zweitens* kündigten die Liberalen für den Fall einer Regierungsbeteiligung eine hierarchische Aufwertung an. Eine genauere Betrachtung erfordert die Formulierung ‚eigenständiges Integrationsministerium‘: Auch in Nordrhein-Westfalen handelte es sich nicht um ein eigenständiges Integrationsministerium, sondern um eine eigenständige Verortung des Aufgabenbündels im Aufbau von Laschets Patchwork-Ministerium. So sollte die missverständliche Formulierung im Programmtext der hessischen Liberalen wohl auch eher den Eigenständigkeitscharakter des Politikfelds im Aufbau eines Ministeriums in Verbindung mit einer vertikalen Aufwertung verdeutlichen.

Während die Integrationspolitik im Vordergrund steht, wird auf die Erwähnung von Asylpolitik verzichtet. Ebenso tritt die Zuwanderungspolitik stärker als üblich in den Hintergrund. Ein deutlicher Unterschied zwischen CDU und FDP fällt in der Aussiedlerpolitik auf. Während die Union Aussiedler in Zusammenhang mit der Gruppe der Heimatvertriebenen als ‚Deutsche‘ begreift und dabei eine starke Gruppenunterscheidung zwischen Aussiedlern *einerseits* und anderen Menschen mit Migrationshintergrund *andererseits* vornimmt, betonen die Liberalen in ihrem Programm, dass Aussiedler eindeutig Teil der Gesamtgruppe der Migranten sind. „Zuwanderer nach unserem Verständnis sind dabei nicht nur diejenigen Migranten, die dauerhaft in Deutschland bleiben wollen und ihre Nachfahren (Personen mit Migrationshintergrund), sondern auch die (Spät-)Aussiedler, die zwar nach ihrem Rechtsstatus Deutsche sind, de facto aber wie auch andere Zuwanderer ähnliche Integrationsprobleme haben.“ (Code-Abschnitt 1435). Damit hatten sich die Liberalen merklich gegen die Tradition der Union positioniert.

Der Gesamttextanteil migrations- und integrationspolitischer Inhalte im Programm erreicht unter Berücksichtigung der Gesamtwortanzahl von knapp 60.000 Wörtern einen sehr beachtlichen¹⁸³ Wert von 4,5% und liegt damit messbar über dem Wert des regulären CDU-Programms von 3,8%. Während Asylpolitik fehlt und zugewanderungs- und sicherheitspolitische Themen eher in den Hintergrund treten, wird ‚Integration‘ ausführlich aus mehreren Blickwinkeln querliegender Politikfelder beleuchtet. Die Gruppe der

¹⁸³ Mit Blick über das Parteiprogramm hinaus auf andere Instrumente des öffentlichkeitswirksamen Wahlkampfs sei die Partei – im Gegensatz zur Person Hahn – mit relativ weniger Gewicht auf Integrationspolitik aufgetreten, so Schiller (2008: 156).

Aussiedler geht für die Liberalen in der Gesamtgruppe der Menschen mit Migrationshintergrund auf. Zu untersuchen ist in einem nächsten Schritt, was aus programmatischen Reibungen und Gemeinsamkeiten in der Koalitionsaushandlung wurde.

Kettenglied II und III: Maßgebliche Aushändler der großen Weichenstellungen seien jeweils die Parteiführer der Fraktionen gewesen: Hahn (Q 2014) spricht davon, dass Roland Koch und er „die Koalition vereinbart“ hätten¹⁸⁴. Aufgrund dieser Nähe von Kettenglied II und III erscheint es deshalb sinnvoll, das Aushandlungsgremium als Plattform ausgewählter Parteiabgesandter und das Führungsduo aus Ministerpräsident Koch und Stellvertreter Hahn gemeinsam zu behandeln.

Zunächst sollen die Interessenkonstellationen und Verhandlungspositionen zwischen den Parteien betrachtet werden: Die FDP kam infolge der Wahlen von 2009 nicht nur erneut in Regierungsverantwortung, sondern konnte ihren Einfluss auf die Geschicke der Koalition bedeutend ausbauen (Q Hahn 2014). Mit insgesamt 30,3% Anteil an der Sitzanzahl der Regierungsfractionen im Parlament gelang es den Liberalen, ihr Verhandlungspotential gegenüber der Union im Vergleich zur Periode von 1999 bis 2003 wesentlich zu stärken. Zieht man zunächst ausschließlich die Programmatik der Parteien zurate, hätte für die Liberalen kein Anlass bestanden, ihr neugewonnenes Gewicht bei Verhandlungen im Bereich des Politikfelds einzusetzen. Man stand sich zumindest hinsichtlich der Aufmerksamkeit gegenüber dem Gesamtfeld und der Schwerpunktlegerung auf ‚Integration‘ nicht entgegen. Konsequenterweise weist die Koalitionsvereinbarung hohe Aufmerksamkeitsschätzwerte auf: einen Gesamttextanteil und einen hierarchischen Stellenwert in der Gliederung der Vereinbarung von jeweils ca. 5,8%.

Erwartungsgemäß findet sich auch eine Hervorhebung des Teilgebiets ‚Integration‘ im Text, aus welcher sich gleichzeitig auch der konzentrierte Textteil konstituiert. Im Vordergrund integrationspolitischer Maßnahmen stehen Bildung und Spracherwerb. Auch wenn die Freidemokraten aussiedlerpolitisch eine andere Auffassung als die Union vertraten, tat man sich nicht schwer, den Christdemokraten den Bestand des bisherigen Beauftragtenamts zuzugestehen (Q Hahn 2014) und dies in der Vereinbarung festzuhalten (Code-Abschnitt 867). Zuwanderungspolitische Themen werden lediglich im Zusammenhang mit der Neubesetzung der Härtefallkommission und in Form einer Beobachtung vom Typ 1 zum Thema Fachkräftemangel angesprochen. Eine kleinere Beobachtung findet sich noch zur Inneren Sicherheit und eine weitere zu migrationspolitischen Entscheidungen auf EU-Ebene. Das große Thema heißt also ‚Integration‘. Das in den 90ern noch akutere Thema Asyl war vorerst aus dem Themenportfolio – vor allem aber nicht nur – der Bürgerlichen verschwunden.

¹⁸⁴ Auch sonst zeugen mehrere Formulierungen Hahns davon, dass Vieles zwischen Ministerpräsident und Stellvertreter vereinbart wurde. So z.B. auch „Die Arbeitsvereinbarung in der Landesregierung ab 2009 zwischen Roland Koch und mir und später zwischen Volker Bouffier und mir war gewesen ...“ (Q Hahn 2014). Auch sei der Wechsel von Abteilungsleiter Kindermann aus dem Sozial- ins Justizressort eine „nicht schriftlich fixierte Vereinbarung zwischen Roland Koch und mir gewesen.“ Hahn verweist zudem darauf, dass sowohl Koch als auch Hahn zu diesem Zeitpunkt Landesparteivorsitzende waren (ebd.).

Fest steht also, dass beide Parteien eine (Wieder-)Aufwertung und einen Ausbau integrationsbezogener Aufgaben anstrebten. Um jedoch die Ansiedlungsveränderungen nach dem Regierungswechsel gänzlich zu verstehen, ist es wichtig, die Verhaltensmuster und Ziele der beiden Verhandlungsführer zu verstehen.

Zur Erinnerung: Noch im Jahr 1999 war die umstrittene Unterschriftenaktion Kochs mit den beiden Komponenten einer restriktiven Migrations- und einer progressiven Integrationspolitik der Auslöser für eine radikale Kehrtwende bei der Ausgestaltung migrations- und integrationspolitischer Aufgaben. Die FDP trat damals als nachdrücklich begleitende Kraft der Umstrukturierung im integrationspolitischen Bereich auf. Gemessen an und überflügelt von Kochs Themenbesetzung trat damals die Aufmerksamkeit Hahns¹⁸⁵ – relativ gesehen – kaum öffentlichkeitswirksam hervor. Ganz anders verhielt es sich in den Jahren vor der Jahrtausendwende. So fiel Koch in der öffentlichen Wahrnehmung nur noch vereinzelt (z.B. Spiegel 2005) mit Integrationsthemen auf. Vielmehr betonte er die zweite, eher ordnungspolitisch verortete Komponente – nämlich eine restriktive Politik gegenüber straffälligen Ausländern und Asylsuchenden – deutlich stärker.

Dies hatte „schlagzeilenträchtige Debatten“ (Munzinger 2014i) im Wahlkampf von 2008 zur Folge. Während manche ihm in politischen Kommentaren und Kolumnenbeiträgen gar Ausländerfeindlichkeit vorwarfen (Baspinar 2009, Gareis 2007, Greven 2007) kommentierte man die Kampagnenstrategie als unsensibel (NTV 2008). Hahn attestierte dem CDU-Ministerpräsidenten „eine erkennbare Lust, sich derartige Themen zu suchen [...]“. „Aber Roland Koch ist seit fast neun Jahren Ministerpräsident – mit seiner Mahnung kritisiert er auch seine eigene Integrationspolitik.“ (Welt 2007b). Zum geflügelten Begriff dieser Tage wurde Frank-Walter Steinmeiers Beurteilung von Kochs Strategie als „brutalstmöglicher Populismus“ (ebd.) in Anspielung auf die Wortwahl Kochs im Zusammenhang mit der Aufklärung der CDU-Spendenaffäre einige Jahre zuvor. Koch selbst äußerte sich im Zuge einer Reflexion des Wahlkampfverlaufs von 2008 und des Wahlausgangs in der Frankfurter Allgemeinen (Koch 2008): „Dass ich Teile der Wähler, die der Union zugeneigt sind, irritiert habe, weil sie glauben konnten, dass ein Thema nur zu Wahlkampfzwecken genutzt wurde, hat mir persönlich geschadet, und es hat auch der CDU geschadet“. In breiter Übereinstimmung hatten Presse (z.B. Spiegel 2008, Süddeutsche 2010b, Munzinger 2014i) und Wissenschaft (Schissler 2008: 72f oder Schroeder, Albert und Neumann 2008: 28f, 37, Neumann und Schmid 2008: 135) diese Einschätzung bestätigt.

Zwar habe sich Koch für die Kampagne 2009 „ein neues Image verpasst“ (Gareis 2007, vgl. auch Schroeder, Albert und Neumann 2008: 34); die glaubwürdige Darstellung einer radikalen Schwerpunktverlagerung von innenpolitischen Themen hin zum ausgewogenen Dualismus von restriktiver Ordnungs- und progressiver Integrationspolitik gelang ihm angesichts der Schlagzeilen vorangegangener Jahre jedoch nicht mehr. Dies lag

¹⁸⁵ Vgl. dazu die spärliche Aufmerksamkeit gegenüber Integrationspolitik in den direkten Kommentaren zu Kochs Regierungserklärungen (Hahn 1999, Hahn 2003).

mitunter auch daran, dass bereits ein anderer Akteur glaubhaft auf das Integrations-thema besetzt hatte: Jörg-Uwe Hahn von der FDP. Schon im Wahlkampf hatte Hahn sein Feld abgesteckt (Q Michna 2014, von Bebenburg 2011). Als innenpolitischer Sprecher einer bürgerrechtlich orientierten Partei sei Hahn schon Ende der 80er Jahre in der Regierungsperiode Wallmann/Gerhardt mit dem Bereich ‚Integration und Ausländer‘ in Berührung gekommen (Q Hahn 2014). Auch war er in die Aushandlung migrations- und integrationspolitischer Themen in die Koalitionsverhandlungen von 1999 involviert gewesen.

Abgesehen von dieser höchst unterschiedlichen Selbstpräsentation beider Politiker in der Öffentlichkeit zum Themenfeld der Migration und Integration war das Verhältnis zwischen Koch und Hahn von einer engen (Q Hahn 2014) und auch privaten (Munzinger 2014) Freundschaft geprägt. Einerseits habe man sich dadurch großes Vertrauen entgegenbringen können; andererseits seien beide von einer sehr rationalen Denkweise geprägt gewesen (Q Hahn 2014). Vor diesem Hintergrund muss die Verlagerung wesentlicher Absprachen auf das dritte Kettenglied gesehen werden. Zwar haben CDU und FDP die Bedingungen der Koalition verhandelt; die wichtigen Weichenstellungen fanden jedoch an der Stelle statt, an der im Aushandlungsgremium die größte Nähe bestand: nämlich zwischen den beiden Parteivorsitzenden.

Aber nicht nur die freundschaftliche Verbundenheit von designiertem Ministerpräsident und Stellvertreter machten die Verhandlung unkomplizierter. Banzer (Q 2014) sieht darin, dass man bereits von 1999 bis 2003 miteinander zusammengearbeitet habe, einen großen Vorteil: „Und natürlich war zwischen CDU und FDP in der neuen Regierung nicht über neue Paradigmen nachzudenken. Sondern: Die Grundübereinstimmung war da. Es ging eigentlich darum, wie die einzelnen Projekte, die die einzelnen Parteien im Wahlkampf und in der Wahlperiode davor als ihre Ziele formuliert haben, miteinander kompatibel gemacht werden konnten. [...] Und es kommt immer sehr darauf an: Ist es die Fortsetzung einer Koalition oder die ist es die Wiederaufnahme einer Koalition oder ist es die Neubegründung einer Koalition?“. Doch der geübte und vertraute Umgang mit dem jeweiligen Verhandlungspartner bedeutete nicht zwingend, dass immer Zielrichtungsgleichheit vorherrschte.

Eine dieser Zielrichtungsungleichheiten deutete sich bereits in den Programmtexten der beiden Parteien an: Die Positionen in der grundsätzlichen Ausrichtung der Aussiedlerpolitik stimmten nicht überein. Besonders unter dem Eindruck der schwarz-grünen Koalitionsverhandlungen vier Jahre später erinnert sich die Aussiedlerbeauftragte Ziegler-Raschdorf (Q 2014) an die unterschiedlichen Ansichten zwischen Liberalen und Union in den Verhandlungen von 2009: Mit „der FDP waren die Verhandlungen schwieriger. Die waren 2009 eher zurückhaltend, als es darum ging, dass man wieder eine Beauftragte bestimmt. Überraschenderweise war das bei den Grünen jetzt anders, die [...] mehr Verständnis zeigten für die Wichtigkeit der Belange von Vertriebenen und

Spätaussiedlern.“¹⁸⁶ Die Union habe ein starkes Interesse gehabt, die Zuständigkeit für Heimatvertriebene und Aussiedler *erstens* in einem CDU-Haus und *zweitens* gesondert von der Ausländerpolitik zu verorten, „weil das ja keine Ausländer sind“ (ebd.). Umgekehrt vertraten die Liberalen die Ansicht, dass Aussiedlerpolitik als integraler Teil der Integrationspolitik zu verstehen sei. Man einigte sich schließlich auf die Beibehaltung der Trennung von integrations- und kulturpolitischen Aufgaben. Im Hinblick darauf, dass dieser Punkt der Union sehr wichtig war, habe es Hahn (Q 2014) auch „nicht weiter gestört“, dass es dann eine Beauftragte gegeben habe. Entsprechend konnte Koch (2009) in seiner Regierungserklärung zu Beginn der neuen Amtsperiode verkünden, dass es auch in Zukunft eine(n) Landesbeauftragte(n) gäbe. Diese sei dann mehr für symbolträchtige Belange des kulturellen Aspekts und die Vernetzung verantwortlich gewesen; sowohl Arbeitsteilung als auch Zusammenarbeit seien dann auch fruchtbar verlaufen (Q Hahn 2014).

Neben der Teilung aussiedlerbezogener Aufgaben handelte man noch eine weitaus umfassendere Änderung der Aufbaustruktur aus: die horizontale Verschiebung des integrationspolitischen Aufgabenbündels. Hier ließ nun die CDU den Freidemokraten um Hahn den Vortritt. Ursprünglich beherbergte das vorher und nachher in Unionshand liegende Sozialministerium das konzentrierte Aufgabenbündel des Politikfelds. In diesem Zusammenhang mussten drei – voneinander nicht unabhängige – Ansiedlungsoptionen diskutiert werden: *erstens* inwieweit die Aushandelnden dem Bündel eine funktionale Affinität zu anderen Aufgaben zuschrieben, *zweitens* ob das Bündel linienorganisiert bleiben sollte und *drittens* welchem Koalitionspartner es politisch zugesprochen werden sollte.

Der Grundtenor unter den Befragten war, dass es sich vornehmlich um politische Motive der Kompetenzzuordnung handelte. Der Landesausländerbeauftragte betont im Interview: „2009 hat der FDP-Landesvorsitzende schon im Wahlkampf darauf Wert gelegt, dass er dafür zuständig wird. Und da er Justizminister wurde, ist das dann ins Justizministerium gekommen.“ (Q Michna 2014). Das sei eine rein politische Entscheidung gewesen (ebd.).

Banzer (Q 2014) merkt an, dass man das mit Sicherheit auch sachlich begründen könne, aber: „Das war natürlich koalitionspolitisch begründet. Herr Hahn war der Spitzenmann der FDP und stellvertretender Ministerpräsident. Ich glaube, er hätte damals gern das Innenministerium gehabt. In den Diskussionen um die Ressortverteilung ist ihm das nicht gelungen, weil Bouffier da damals noch Innenminister war und in einer entsprechend starken Position, sodass Herr Hahn das Justizministerium bekam. Und das wurde dann eben aufgewertet.“ Mit anderer Wortwahl schildert Hahn (Q 2014) Ähnliches. Es sei klar gewesen, dass er das erste Zugriffsrecht auf einen Kabinettsposten hatte: „Und allen war damals auch klar gewesen: Der Hahn entscheidet sich für ‚Innen‘. Und damit habe ich Freund und Feind verwirrt, weil ich das nicht gemacht habe. Warum habe ich das nicht gemacht? Weil ich den damals schon seit 10 Jahren amtierenden

¹⁸⁶ Ähnliche Erkenntnisse zur sich wandelnden Position der Grünen finden sich auch für Niedersachsen in der Fallgruppe 2013 (u.a. aus dem Interview Q Polat 2015).

Hessischen Innenminister Volker Bouffier nicht aus dem Amt stoßen wollte. Also habe ich mich dann entschieden und gesagt: ‚Dann nehme ich das Justizressort‘.“ Dieses sei ebenso gut oder schlecht gewesen wie das Innenressort – damals aber noch nicht mit entsprechend vielen Kreativitätsbereichen ausgestattet gewesen. Insgesamt wurden der FDP – in annähernder Proportionalität zum Sitzanteil von ca. 30:70 – drei von zehn Ministerien zugesprochen.

Darüber hinaus konnte Hahn zwei weitere Felder in seinen Verantwortungsbereich holen. Während die Bundesangelegenheiten an den Regierungschef fielen, bekam Hahn als Stellvertreter im Gegenzug die Europaangelegenheiten. Welches andere Feld Hahn noch übernehmen würde, konnte man sich mit Blick auf die Themenbesetzung im Vorfeld der Wahl erschließen. So forderte Hahn (Q 2014): „Und drittens, Roland: Ich mache Integration.“ Wir hatten darüber schon ein paar Male vorher gesprochen. Da gab es keine Diskussion drüber. Das war jetzt auch nicht frech: Ich wollte ja nicht die halbe Regierung haben ...“. Dabei habe es „in keinster Weise überrascht“ (ebd.), dass Hahn das Integrationsaufgabenbündel ins Haus holte (vgl. auch Q Neutzner 2014, Q Michna 2014). Rückschauend bemerkt Hahn: „Es gab nicht einen Einzigen – auch nicht unter den Journalisten –, wo es nicht hieß: ‚Ja, stimmt: das kann der‘.“ (Q Hahn 2014).

Auch wenn politische Faktoren eine große Rolle spielten, hält Hahn im Interview jedoch auch funktionale Gründe für die Angliederung des Integrationsbereichs an das Justizressort bereit. Dabei zieht er gerade die mangelnde Affinität des Politikfelds als Grund für eine dortige Verortung heran. Doch der Reihe nach: „Ich kann schon sagen, dass es im Europathema viele rechtliche Fragestellungen gibt“, kommentiert Banzer (Q 2014), „und dass die im Justizministerium recht gut bearbeitet werden. Und ich kann natürlich auch begründen, warum ich mich um die Integrationspolitik unter juristischen Aspekten besonders kümmere.“ Eine besondere Affinität zwischen Integrations- und Justizpolitik sei für ihn jedoch – wie auch für die anderen Befragten aus Hessen – weit hergeholt. Auch Michna (Q 2014) sieht keine auffallend großen Schnittmengen zwischen den Bereichen und blickt zurück: „Mancher hat zwar gesagt: ‚Muss das denn Justiz sein?‘ Aber bei einer Querschnittsaufgabe ist das jetzt nicht so problematisch.“ Man müsse jedoch konstatieren, dass Integration an vielen Stellen näher an der Sozialpolitik sei. Dies merkt auch Hahn (Q 2014) an: „Integration passt ja klassisch nicht zu Justiz und Justizvollzug [...] und passt klassisch ja nicht zu Europa, weil es jeweils andere Schnittmengen und Teilmengen gibt. Und mit Justiz hat sie die geringsten Schnittmengen.“ Gerade deshalb – so Hahn – sei eine dortige Verortung angebracht: „Ich halte es für prinzipiell falsch, Integration einem – wie auch immer gestrickten – Sozialministerium zuzuordnen. Das ist eine Diskriminierung der Integration. Integration ist kein sozialpolitisches Thema. Ja: Integration hat auch sozialpolitische Aspekte – möglicherweise von der Deckungsgleichheit her auch sehr viele. [...] Da ist die Schnittmenge sehr groß bei Themen oder bei Problemlagen. [...] Aber das dann so abzutun: ‚Da machen wir jetzt ein bisschen Sozialpolitik-Sauce drüber und dann ist es gut‘ – Das ist halt falsch. Und das ist auch mein Vorwurf jetzt, dass das wieder zurückressortiert worden ist ins Sozialministerium.“ (Q Hahn 2012). Da sei die Ansiedlung beim Justizministerium noch die beste

Lösung: „Soziales und Bildung würde ich eigentlich als kluge Lösung ausschließen, weil das jeweils zu sehr durch die Ressortbrille gesehen wird.“ Aus jenem besonderen Querschnittscharakter abseits sozialpolitischer Zuordnung folgert Hahn (ebd.) wiederum, dass sich die Stabsverortung im Aufbau besonders als Organisationsform eigne: „Das sollte eigentlich beim Ministerpräsidenten oder bei seinem Stellvertreter sein. Das war unsere Logik gewesen.“

Obwohl Hahn in Banzers Augen schließlich das Bestmögliche daraus gemacht habe, betrachtet der damalige Sozialminister die Verortung bei der Justiz dennoch eher aus einer kritischen Perspektive: „Für wissenschaftliche Zwecke und nicht der Überlegung, nachträgliche Kritik an der Koalitionsaufstellung zu treffen, war ich von Anfang an überzeugt, dass es dem Justizministerium nicht gut tut, ein Sachthema dazu zu nehmen.“ (Q Banzer 2014). Von den ursprünglichen Aufgaben des Politikfelds blieb indes nur noch die Beauftragtenstelle im Sozialressort. Gegen die Befürchtung Hahns, die „Ressortbrille“ beeinflusse zu sehr die Sichtweise auf Integration, könnte man im speziellen Fall bei Jürgen Banzer vielleicht anführen, dass er im vorherigen Kabinett die Hausleitung von Justiz und Bildung innehatte und damit eine breitere Einsicht in andere einschlägige Politikfelder genoss.

Die Weichen waren also nach den Festlegungen zur organisatorischen Verortung ausiedler- und integrationsbezogener Aufgaben grob gestellt. Im Einzelnen standen noch Entscheidungen über den genaueren Zuschnitt der Aufgabenbündel insbesondere zwischen dem FDP-Justizressort und den christdemokratisch geführten Häusern aus. Diese Zuteilung brachte keine nennenswerten Konflikte hervor: „Wir hatten da keinerlei Streit gehabt – jedenfalls nicht in der Regierungskoalition“ (Q Hahn 2014). Als entschieden war, dass ‚Integration‘ zur Justiz wechseln würde, stand die Frage im Raum, welche Aufgabenteilbereiche es treffen würde: „Relativ schnell war klar, dass der Bereich ‚Flüchtlinge‘ nicht als Integration angesehen worden ist. Relativ schnell war auch klar, dass der Bereich ‚Spätaussiedler‘ nicht als Integration gesehen worden ist, sondern dieser Bereich teilweise im Sozialministerium verbleiben sollte. Und so kam es, dass dann letztlich eine Gruppe von acht Personen ins Justizressort wechselte.“ (Q Neutzner 2014). Die Zuständigkeiten des Innenressorts blieben hinsichtlich der Migrations- und Integrationspolitik also unangetastet.

Kettenglied IIIa: Sowohl die horizontale Grobaufteilung als auch der detailliertere Zuschnitt war in der Koalitionsaushandlung der Parteien mit Koch und Hahn als dominanten Akteuren abgeschlossen. Die Zuständigkeiten waren auf das Justiz-, das Sozial- und das Innenressort verteilt worden.

Hahns Idee einer stabsorganisierten Integrationspolitik musste innerhalb seines Verantwortungsbereichs umgesetzt werden. Aus Baden-Württemberg war das Modell bekannt, wonach sein Parteikollege Goll – ebenfalls Ministerpräsidentenstellvertreter in Personalunion mit dem Justizminister – zu jener Zeit noch parallel das Amt des Ausländerbeauftragten innehatte. An eine klassische Stabsstelle in Form eines Beauftragten hatte Hahn (Q 2014) aber nicht gedacht: „Das bringt mir nicht viel“. Er entschied sich

schließlich für eine Art Zwischenlösung: Die ‚Abteilung Integration‘ – die nun auch wieder ausschließlich mit Integration befasst war – erfuhr eine Einbindung in die Liniorganisation. Allerdings brachte man jener Abteilung eine Sonderbehandlung entgegen: „Wir hatten acht Abteilungen und regelmäßig jeden Monat Abteilungsleiterbesprechungen. Da war Kindermann – mit seinen Integrationsleuten – ein Solitär. Und das war auch gut so.“ (ebd.). Mit dem Abteilungsstatus ging nicht nur die gleichberechtigte Teilnahme an Abteilungsleiterbesprechungen einher. Genauso, wie kleine Abteilungen Gefahr laufen, von größeren geschluckt zu werden, bedeutet die Emanzipierung eines Politikfelds als eigene Abteilung umgekehrt eine Aufstockung der Ressourcen. Auch hier sei man wieder „in keinster Weise überrascht“ gewesen, dass Integration aufgewertet und auf „die nächste Stufe in der Organisationsstruktur“ gehoben wurde (Q Hahn 2014).

Neben der inneren Organisation des Hauses stand in diesen Tagen auch die Benennung des Ministeriums im Raum. Übereinstimmend vertraten Banzer, Hahn und Michna im Interview die Ansicht, dass die Namensgebung bedeutend sei. Jedoch stehen hinter dieser übereinstimmenden Schlussfolgerung drei heterogene Motivlagen.

Für den damaligen ‚Sozialminister‘ Banzer, der die Integration an Hahn abgab, sei die Benennung eines Ministeriums ein probates Mittel, die Schwerpunktlegung auf bestimmte Arbeitsfelder des Ressorts nach außen zu präsentieren und nach innen als strukturelle Orientierung vorzugeben (FAZ 2009a). Dabei sei für ihn bei der Benennung wichtig gewesen, *was* im Fokus der Aufgabenerledigung stand und weniger *wie* etwas bearbeitet würde. Der Begriff ‚Sozialministerium‘ zielen dabei sehr stark auf die programmatistische Dimension ab, „eine soziale, ausgleichende Gesellschaft zu schaffen“. Dies passe aber eigentlich nicht zu dem System, wie die anderen Ministerien benannt würden. „Das Justizministerium heißt ‚Justizministerium‘ und nicht ‚Gerechtigkeitsministerium‘. Nehmen wir mal das Landwirtschaftsministerium: Das hieß mal ‚Ernährungsministerium‘, aber so heißt es schon lange nicht mehr. Das Wirtschafts- und Verkehrsministerium heißt ja auch nicht ‚Mobilitätsministerium‘ und so weiter. Da ist das nicht ganz logisch: Da steckt der Auftrag im Ministeriumsnamen – in allen anderen sind die Bereiche genannt.“ (Q Banzer 2014). Diese Aufgabenorientierung anstelle der Programmorientierung in der Bezeichnung setzte Banzer um, indem er das ‚Sozialministerium‘ in ‚Ministerium für Arbeit, Familie und Gesundheit‘ umbenannte. „Ich fand auch, dass diese Themen – insbesondere Gesundheit, aber auch Familie – sich gut begründen lassen als Zuständigkeits- und Aufgabenstellung. Natürlich habe ich mich dann relativ schnell mit der Anfrage auseinandersetzen müssen – ich war ja auch Frauenminister –, warum die Frauen nicht im Namen des Ministeriums stehen. Oder: ‚Warum stehen die Heimatvertriebenen und Aussiedler nicht mit drinnen?‘ Wenn Sie aber so anfangen, dann werden Sie aus der Begrüßungsformel nicht mehr rauskommen.“ (Q Banzer 2014). „Im Nachhinein“, so Banzer (ebd.), „hat es nicht viel genutzt, muss ich bedauernd sagen.“ Seine Erwartungen an diese aufgabenanalytischen Themenbesetzung seien höher gewesen.

Von dieser funktional-aufgabenanalytischen Benennung abzugrenzen ist die programmatisch-signalisierende Namensgebung. Landesausländerbeauftragter Michna (Q 2014) vertritt im Interview die Ansicht, eine frühzeitige Aufnahme des Namenszusatzes ‚Integration‘ in den Titel des Sozialministeriums habe schon damals eine positive Signalwirkung in der Bevölkerung erzielt. Jedoch habe es in Hessen seit Ende der 60er Jahre – mit Unterbrechung während Eichels Regentschaft – die Tradition gegeben, dass sämtliche Teilbereiche inklusive der Felder Familie oder Jugend unter dem Mantel des ‚Hessischen Sozialministeriums‘ subsumiert wurden. „Deshalb hat man das nicht mit in den Namen geschrieben. Aus heutiger Sicht wäre es klüger gewesen, das etwas mehr rauszustellen, denn solche symbolischen Akte sind in der Politik auch immer sehr wichtig.“ Dabei möchte Michna (ebd.) Symbolpolitik nicht negativ verstanden wissen, „denn Symbolpolitik ist unheimlich wichtig in der Integrationspolitik, weil man damit ja immer Signale setzen kann.“ Qualitativ mache es keinen Unterschied, welches Namensschild ein Ressort trage; jedoch zeige man nach außen, wo die Prioritäten lägen. So weist Koch (2009) in seiner Regierungserklärung zu Beginn der neuen Periode explizit darauf hin, dass ‚Integration‘ im Namen des Hahn-Ressorts auftauche. Auch Hahn findet symbolpolitische Aspekte in der Benennung des Hauses: „Natürlich haben wir Symbolpolitik gemacht. Wir haben Symbolpolitik dadurch gemacht, dass ich zum ersten Hessischen Integrationsminister wurde“ (Q Hahn 2014). Dennoch sieht er Symbolpolitik eher kritisch. Man könne bei Symbolpolitik nur schwer unterscheiden, ob man „Karten im Spiel hat“ oder es bei inhaltsloser Signalsetzung beließe. Entscheidend sei aber gewesen, dass sich mit der Benennung des Ministeriums auch die Hauptverantwortlichkeitsebene im Aufbau geändert habe – und damit insbesondere mit Blick auf die Integrationsministerkonferenz auf Bundesebene auch Kompetenzen (ebd.).

Während sich das Justiz- zum erweiterten Patchwork-Ministerium entwickelte, verlor das Sozialministerium bedeutende Teile des integrationspolitischen Aufgabenportfolios. Eine der Begründungen, die der theoretische Ansatz dieser Untersuchung liefern könnte, wäre eine niedrige Aufmerksamkeit des Sozialministers gegenüber dem Politikfeld. Davon kann jedoch bei Jürgen Banzer keine Rede sein. „Mit Integration und Migration hatte ich schon vor der Ministerzeit zu tun: Ich war 15 Jahre lang Landrat im Hochtaunus-Kreis. Natürlich hat man da auch Ausländeramt und Asylamt. Und auf kommunaler Ebene kommt man ja oft mit den Herausforderungen, die die Zuwanderung anstellt, viel enger in Kontakt als es dann auf der Landesebene der Fall ist, wo das ja alles dann ein bisschen abstrakter ist.“ Auch als Kultus- und Justizminister sei er im Zuge der allgemeinen Kabinettsbefassung, aber auch im Rahmen querschnittspolitischer Aufgabenstellung der Integration – besonders im bildungspolitischen Kontext – in Berührung gekommen (Q Banzer 2014). Schließlich ist er nach seiner Ministerzeit wieder verstärkt mit besagtem Themenkreis in Verbindung gestanden aufgrund seiner Funktion als Vorsitzender der Enquête-Kommission (vgl. Kartmann 2013, Munzinger 2010c).

Warum also wechselte ‚Integration‘ zum großen Teil ins Justizressort, obwohl auch Banzer große Aufmerksamkeitswerte aufwies? Die Beantwortung dieser Frage zeigt besonders deutlich, warum das theoretische Konzept der Delegationskette zur Erklärung sehr hilfreich sein kann. Banzer war nämlich bei den ausschlaggebenden Verhandlungen in *Kettenglied II* nicht an der Horizontalverschiebung migrations- und integrationspolitischer Aufgaben beteiligt. Aufgrund seiner Tätigkeit als Justiz- und Kultusminister begleitete er bei der Koalitionsaushandlung noch die Bereiche ‚Recht‘ und ‚Bildung‘. Der Wechsel ins Sozialministerium war ihm sehr kurzfristig mitgeteilt worden (Munzinger 2010c). „Und als ich das Sozialministerium übernommen habe, war im Rahmen der Koalitionsvereinbarungen gerade verabredet worden, dass die dort ressortierende Abteilung des Sozialministeriums hinüberwechselt zum Justizministerium.“ (Q Banzer 2014).

Aufgrund der Kabinettsumbildung 2010 – Banzer: „In diesem Team war kein Platz“ (Propson-Hauck und Hanack 2010) – wurde Banzer durch den bisherigen Staatskanzleichef Stefan Grüttner ersetzt. Dieser nahm die Umbenennung des Hauses vom Vorjahr zurück (Barkewitz 2011). Das Haus firmierte fortan wieder als ‚Sozialministerium‘. Trotz Erfahrungen in der Sozialpolitik und Tätigkeit als Demographiebeauftragter in der Staatskanzlei bestand keine herausstechende Affinität zur Migrations- und Integrationspolitik (Munzinger 2014k). Mindestens bis zum Ende der Periode habe ohnehin kaum eine Möglichkeit bestanden, über die bereits vorhandenen Kompetenzen bei der Asylunterbringung (Q Hahn 2014) und Aussiedlerpolitik Aufgabenhinzugewinne im Integrationsbereich zu erlangen. Über die Absprachen zur Arbeitsteilung hinaus sei Grüttner zudem sowohl mit dem Koalitionspartner FDP (Barkewitz 2011) als auch mit dessen Vorsitzenden Hahn (Q 2014) gut zurechtgekommen.

Kettenglied IIIb: Auch das Innenministerium beherbergte weiterhin einige Aufgaben des Teilbereichs ‚Migration‘. Das Ausländer- und Asylrecht, welches als Aufenthaltsrecht weiterfirmierte, blieb unangetastet im Innenressort. Das Innenministerium war schon seit Kochs Amtsantritt 1999 vom Gießener CDU-Politiker Volker Bouffier geführt worden. Bouffier genoss insgesamt großzügige Ausgestaltungsfreiheiten und sei vom „Reinregieren“ Kochs kaum betroffen gewesen (Neumann und Schmid 2008: 130). Seine privaten und ehrenamtlichen Eckdaten im Lebenslauf (Munzinger 2014g) weisen auf keine nähere Befassung mit Migrations- und Integrationspolitik hin. In der Vorperiode – also während der CDU-Alleinregierung – war er allerdings auf dem Gebiet des Ausländer- und Einbürgerungsrechts wahrnehmbar (Euler 2006, Spiegel 2006a, FAZ 2009b) engagiert. Vereinzelt äußerte er sich auch zu integrationspolitischen Themen (Schulte von Drach 2006), die außerhalb seines Verantwortungsbereichs lagen. Nun zur Frage, ob die Ziele Bouffiers Veränderungen in Aufbaustruktur zur Folge gehabt hätten: Damals änderte sich zwar die absolute Verortung des Aufgabenbündels in der Hierarchie nicht und blieb als eigenständiges Referat bestehen; aufgrund von Umstrukturie-

rungen im Ressort erfuhr es jedoch eine relative Aufwertung. Dieses Indiz einer aufmerksamkeitsinduzierten Aufwertung reicht jedoch nicht für eine gesicherte Kausalinterpretation aus.

Bouffier blieb nur bis 2010 Innenminister. Roland Koch hatte überraschend seinen Rücktritt angekündigt. Somit stellte sich die Nachfolgefrage. Mit der ehemaligen Sozial- und späteren Umweltministerin Lautenschläger verzichtete eine aussichtsreiche Kandidatin (Euler 2010a) auf das Ministerpräsidentenamt. Auch der vormalig als Nachfolger gehandelte (Euler 2010b) Minister Banzer, der seine Versetzung vom Justiz- und Kultusministerium in das Sozialressort im Jahr zuvor als Degradierung empfand (Propson-Hauck und Hanack 2010, Euler 2010b), kam nicht mehr infrage. So war es schließlich Kochs langjähriger Parteifreund Bouffier, der ihn im Amt des Ministerpräsidenten übertrug. Neumann und Schmid sahen im damaligen Innenminister schon 2008 einen „sicheren Nachfolgekandidat“ (2008: 129).

War Bouffier als Innenminister noch vornehmlich mit Aspekten der Migration, des Aufenthaltsrechts und der Inneren Sicherheit befasst, entdeckte auch er Integration als Politikschwerpunkt. Davon zeugen entsprechende Äußerungen in seiner Antrittsregierungserklärung (Bouffier 2010), die von der Presse (z.B. FAZ 2010, Hessische Niedersächsische Allgemeine 2010) einhellig als integrationsbetont identifiziert wurde. Dass dies aber in der laufenden Legislaturperiode wohl keine aufbauorganisatorischen Veränderungen nach sich ziehen würde, wird durch explizite Verweise auf die Verdienste Hahns in diesem Bereich (Bouffier 2010: 20, 27) deutlich. Hahn (2011) wiederum gab im Folgejahr seinerseits eine eigene Regierungserklärung zur hessischen Integrationspolitik ab. Dies kann als Signal dafür gedeutet werden, dass man in dieser Hinsicht keine Ressortumstrukturierungen vorzunehmen gedachte. Bereits in der Koalitionsaushandlung hatte man sich auf eine Ressortstruktur geeinigt und damit das horizontale Veränderungspotential eingeschränkt.

Sozialminister Jürgen Banzer schied auf Wunsch Bouffiers (Propson-Hauck und Hanack 2010) aus dem Kabinett aus. Dafür übernahm der ehemalige Landrat den Vorsitz der Enquête-Kommission ‚Integration‘ des Hessischen Landtags. Zu Bouffiers Nachfolger im Amt des Innenministers wurde der bisherige Innenstaatssekretär Boris Rhein berufen. Anzeichen für herausgehobene Aufmerksamkeit vor seinem Amtseintritt sind nicht festzustellen (Munzinger 2014l). In der Aufbauorganisation beider Häuser ergaben sich durch den Wechsel an der Spitze keine messbaren Veränderungen.

Kettenglied IV: Die letzte Beziehung in der Delegationskette ist die zwischen den Ministern als Hausleiter und den zu- sowie nachgeordneten Stellen im Aufbau des Ressorts. Dabei stehen im Folgenden erneut das Sozial- und das Integrationsministerium im Fokus.

Nachdem die hessische Ministerialverwaltung in seiner Geschichte bereits zwei Wellen der Aufwertung im integrationspolitischen Bereich erlebt hatte, war es umso interessanter zu beobachten, welchen Kurs man bei der aufbauorganisatorischen Ausgestaltung des neuen Patchwork-Ministeriums einschlagen würde. Für Neutzner (Q 2014),

der die Entwicklung der Integrationspolitik in der Aufbaustruktur schon seit Jahren mitverfolgte, sei schon früh klar gewesen, welche Richtung man infolge dieser Zäsur erwarten konnte: Minister Hahn hatte „ja schon im Wahlkampf deutlichgemacht [...], dass das Thema Integration eine hohe Bedeutung hat, also dass er dafür einen Faible hat und das Thema – auch politisch – pushen wollte. Deswegen hat er gesagt: ‚Natürlich brauchen wir für meine Vorstellung von Integrationspolitik auch mehr Man-Power‘. Deswegen hat es dann auch die Möglichkeit gegeben, dass wir noch eine ganze Reihe an Stellen ausschreiben konnten, die dazu geführt haben, dass wir letztlich jetzt 23 Personen sind.“¹⁸⁷

Um die Aufstockung der Personalstärke mit qualitativ guten Leuten zu erreichen, sei breit ausgeschrieben worden, so Hahn (Q 2014). Einige Personen wollte sich Hahn gezielt ins Ministerium holen – allen voran Kindermann. Dieser war mit den Integrationsaufgaben ins Haus gewechselt. Diese Personalie sei zentral gewesen: „Meine Vorstellung war so konkret, dass ich Herrn Dr. Kindermann als Abteilungsleiter haben wollte. Das war auch eine – nicht schriftlich fixierte – Vereinbarung zwischen Roland Koch und mir gewesen, weil natürlich der Sozialminister den auch wollen hätte können. Denn der Kindermann war ja nicht nur Integration. Die Abteilung hieß ja damals ‚Arbeitsschutz, Soziales und Integration‘. [...] Dann habe ich schon frühzeitig gesagt: ‚Klar ist: Den brauche ich‘.“ (ebd.). Mit der Einschätzung dieser Situation lag Hahn nicht falsch: Banzer (Q 2014) habe sehr bedauert, dass Kindermann das Sozialressort verlassen hatte. Auf Kindermann habe Hahn viel gehalten und sei auch nicht enttäuscht worden – im Gegenteil: Er habe viele Ideen mit eingebracht (Q Hahn 2014). Bei der Verfolgung organisationspolitischer Ziele zogen Kindermann und Hahn an einem Strang. In jener Delegationsbeziehung zwischen den beiden gab es also keine Anzeichen für gegenläufige Ziele. Auch bei der Personalakquise und -auswahl habe Kindermann sehr großes Geschick bewiesen (Q Hahn 2014). Beim Bildungs- und Berufshintergrund der Mitarbeiter hat man ein sehr breites Spektrum abgedeckt. Neben einigen Juristen seien unter anderem Psychologen, Betriebswirte, Politikwissenschaftler (Q Michna 2014), Berufsanfänger von der Universität, Soziologen, Verwaltungsfachleute und Statistiker (Q Hahn 2014) unter den Neuankömmlingen gewesen. Besonders Statistiker hätten für Hahn eine große Rolle gespielt (ebd.). Für Integrationsforschung und Monitoring wurde deshalb ein eigenes Referat gegründet und mit Dr. Ingrid Wilkens als Leiterin besetzt. Neutzner war indes ebenfalls zum Referatsleiter aufgestiegen und betreute fortan neben verschiedenen Fachaufgaben die Organisation der Abteilung, Haushaltsfragen und Verwaltungsfachangelegenheiten (Q Neutzner 2014). Michna blieb Ausländerbeauftragter. Zudem erfolgte keine Umbenennung des Amts in ‚Integrationsbeauftragter‘. Die Bezeichnung sei aus rein sprachpraktischen Gründen beibehalten worden, so heißt es bei Michna (2008a: 197): „Da die Abteilung die Begrifflichkeit der Integration enthält, ist es nicht möglich, dass eines der Referate die Bezeichnung ‚Integrationsbeauftragter‘ bekommt.“ Auffallend stark betonen alle drei befragten Politiker in Hessen unabhängig voneinander die Qualität des Fachpersonals in der Integrationsabteilung. Auch Banzer

¹⁸⁷ Die Angabe „jetzt“ im Zitat bezieht sich auf den Zeitpunkt des Interviews im April 2014.

(Q 2014), dessen Ressort die Abteilung schon vor seinem Amtsantritt abgegeben hatte, erklärt: „Die Abteilung war eine der besten Abteilungen des Sozialministeriums. [...] Das war eine sehr fachkundige und engagierte Abteilung.“ Komplementär zum Lob der Politiker stand auch das Personal der Abteilung dem neuen Dienstherren Hahn sehr wohlgesonnen gegenüber – nicht zuletzt weil viele ihre Anstellung ihm verdankten: „Rückblickend muss man sagen, hat sich Hahn wirklich damals auch massiv für den Ausbau eingesetzt. Das war eine große Steigerung gewesen.“ (Q Neutzner 2014). Hausinterne Delegationsbeziehungen und das allgemeine Betriebsklima waren also betont positiv. Hahn hatte sich seinen eigenen Angaben zufolge (Q Hahn 2014) zudem strikt an das hierarchische Delegationsprinzip gehalten. Es habe jedoch einer kurzen Eingewöhnungsphase bedurft: „Mit Referenten und Referatsleitern habe ich nie über die organisatorischen Dinge gesprochen. Ich glaube, dass das nicht klug ist – und zwar nicht, weil ich überheblich bin, sondern weil das die Autorität des Abteilungsleiters einschränkt. Ich habe das gemerkt bei der stellvertretenden Abteilungsleiterin, die ich dort installiert habe. Sie war früher die Geschäftsführerin der FDP-Landtagsfraktion. Die brauchten wir als Organisationsfachfrau. Dann habe ich eben zwei- oder dreimal diesen Weg gewählt, weil wir uns auch privat ganz gut kennen. Und dann habe ich gemerkt: ‚Oh Vorsicht, Du musst die Hühnerleiter immer rauf und runter wandern. Lass das sein, weil das die Autorität der jeweiligen Vorgesetzten untergräbt‘.“ Kindermann habe aber laut Michna (Q 2014) seinerseits die nachgeordneten Stellen eingebunden: „Da saßen wir mit den Referatsleitern zusammen und haben besprochen wie wir das machen wollen. [...] Man kann Ideen schon einbringen in der Ministerialbürokratie. Das ist auch ganz gut so. Aber entscheiden muss natürlich der, der politisch legitimiert ist. Das ist die politische Ebene. Das ist so. Man muss da immer zusammenfinden.“

Im Kontrast zur Stimmungslage innerhalb der Abteilung zeichnet Banzer (Q 2014) ein anderes Bild hinsichtlich der Zufriedenheit unter den Beschäftigten im Justizbereich über die neue Verortung der Integrationspolitik. Dies läge am besonderen Aufgabenfeld. Richterinnen und Richter hätten ein spezifisches Verständnis vom Hineinragen der Exekutive in ihren Bereich der dritten Gewalt. „Und bei dieser dritten Gewalt bist du sowieso so nicht als Minister der Chef derer, sondern eher die Servicestruktur der Gerichte für die Rechtsfindung. [...] Auch wenn die Staatsanwaltschaft im Justizbereich ist: Ich habe nie eingegriffen in die Staatsanwaltschaft. Das soll man auch tunlichst nicht tun als Justizminister. Und an den Gerichten hat man das mit kritischen Augen beobachtet, dass sich der Justizminister eben auch für Integration engagiert und nicht mit hundert Prozent der Arbeitskraft für den Justizbereich. Das wird Kollege Hahn vielleicht nicht so sehen in dieser Schärfe. Er hat sich auch bemüht, beiden Seiten gerecht zu werden.“

So kann die von Hahn beschriebene Solitär-Verortung der Integrationsabteilung vom Rumpfministerium durchaus auch aus kritischer Perspektive betrachtet werden. „Als Justizminister können Sie das sicherlich als Thema bewältigen. Ich finde, Herr Hahn hat das ja auch sehr gut gemacht. Aber er kann die Psyche der Richter und Gerichtstä-

tigen nur bedingt verändern. Und ich glaube schon, dass man da miteinander gefremdet hat. Und in so einem Ministerium muss es schon so eine Art ‚gemeinsame Betroffenheit‘ geben. Wenn sie so wollen: [...] Dass man Integration nicht bei der Justiz haben dürfte, ist weniger wegen der Integration so, sondern das kommt eher aus der Justiz. – Ja: Es hat funktioniert. Und der Sache hat es sicherlich nicht geschadet, aber dem psychologischen Vorgärtchen des Justizbereichs eher schon. [...] Psychologie spielt eben auch eine Rolle.“ (Q Banzer 2014).

Folgt man Banzers Argumentation, so bestand deshalb ein Unbehaglichkeitsgefühl der Beschäftigten des Justizbereichs gegenüber der neuen Horizontalverortung, weil der Ausschließlichkeitscharakter ihres Aufgabenbündels wegfiel. Dieser Patchwork-Reibungspunkt wurde im Aufbau des Hauses auch nicht organisatorisch aufgelöst, in dem etwa Europa-Staatssekretärin Dr. Zsuzsa Breier für Integration zuständig war: Die Abteilung Integration war dem Justizstaatssekretär Dr. Rudolf Kriszeleit zugeordnet. Klar war aber auch, dass der Grundaufbau des Hauses nach den Vorstellungen Hahns konstruiert werden würde. Der Delegationsstrang, welcher also in den Justizbereich hineinragte, nahm schon früher in der Kette eine Abzweigung, sodass er für die Ansiedlung des integrationspolitischen Aufgabenbündels irrelevant war.

In Banzers Ministerium blieb indes das Amt des Aussiedlerbeauftragten verortet. Zur Erinnerung: Charakteristisch für diesen Posten war insbesondere die sonderorganisierte Ansiedlung im Aufbau. Im Fokus steht nun die Frage, welche Ziele die Akteure in Kettenglied IV hinsichtlich dieser Ansiedlungsform verfolgten. Die Hauptbeteiligten waren der Beauftragte selbst, dessen Büroleiter Georg Unkelbach und der zuständige Beamte in der Linie Udo Röther. Der langjährige Amtsinhaber Friedrich zog sich nach der Wahl 2009 aus der Politik zurück.

Koch selbst sprach die damals scheidende Landtagsabgeordnete Margarete Ziegler-Raschdorf an, ob sie die Nachfolge Friedrichs antreten wolle (Q Ziegler-Raschdorf 2014). Eine besondere Affinität habe sie zum Themenkreis aufgrund ihrer Familiengeschichte: „Meine Eltern sind beide Heimatvertriebene beziehungsweise Flüchtlinge aus Schlesien. Und da hat man ja immer so einen Rucksack, den man irgendwie mit sich schleppt mit so einer gewissen Aufgabe – einer Art gefühlten Auftrag.“ Die Juristin befürwortet das sonderorganisierte Arrangement der Heimatvertriebenen- und kulturellen Aussiedlerpolitik ausdrücklich. Dass es schwierig sei, Heimatvertriebene und Aussiedler *einerseits* und andere Migrantengruppen *andererseits* in eine Bevölkerungskategorie zu fassen, erkenne man auch daran, dass bereits die Heimatvertriebenen und Spätaussiedler untereinander in der Vergangenheit eine gewisse Distanz und gegenseitige Skepsis wahrten. Sowohl Ziegler-Raschdorf wie auch ihr Büroleiter Georg Unkelbach halten die Sonderansiedlung insbesondere im Lichte des Bundesvertriebenengesetzes (Q Unkelbach 2014, Q Ziegler-Raschdorf 2014) für sinnvoll.

Michna (Q 2014) weist darauf hin, dass die Sonderstellung „ja auch eine Aufwertung der ganzen Sache“ darstelle. Diese Aufwertung drücke sich auch in der Ausstattung aus:

Obwohl es sich um eine ehrenamtliche Tätigkeit handele, gehöre ein Ministerialbeamter und eine Sekretärin zum Amt (Q Ziegler-Raschdorf 2014)¹⁸⁸. Betrachtet man die Ziele in der Delegationsbeziehung zwischen Ziegler-Raschdorf und Büroleiter Unkelbach, so kann aus dem vermittelten Eindruck im Interview von einer reibungsfreien Zielrichtungsgleichheit ausgegangen werden. Ziegler-Raschdorf betont ausdrücklich, dass Unkelbach seine „sehr verantwortungsvolle Aufgabe“ vorbildlich erfülle. Auch die Zusammenarbeit mit „dem klugen Herrn Röther“ (ebd.), der mit den eher integrationslastigen Aufgaben in der Linie verortet war, sei sehr verlässlich (vgl. Q Unkelbach 2014) gewesen.

6.3.4.2 Datenkomprimierung und Erklärung mittels Modell

Betrachtet man das Gesamtbild der Fallgruppe, so trifft die Gewohnheitshypothese hier weitgehend zu: Mit der FDP und ihrem Vorsitzenden Hahn kam es nach einer Phase der CDU-Alleinregierung im Hinblick auf die Aufbauorganisation im Politikfeld zu einem heftigen Ausschlag des Veränderungsbarometers. Kennzeichnend ist umgekehrt, dass große Teile der verorteten Aussiedlerpolitik im CDU-Verantwortungsbereich unverändert blieben. Soweit sind also bedeutende Teile der geprüften Daten hypothesenkonform. Nur zwei Punkte stören dieses Bild: Der Wechsel im Ministerpräsidentenamt führte nicht zu Strukturveränderung hinsichtlich der Migrations- und Integrationspolitik während umgekehrt Hahn bei der Umsetzung seiner organisationspolitischen Vorstellungen auf keinen neuen, sondern einen alteingesessenen Akteur, nämlich Kindermann, zurückgriff.

Die prozessanalytische Detailansicht kann diese Vorkommnisse aufklären. Doch der Reihe nach: (1a) Als Kontinuitätspol stellte sich die kulturelle Aussiedlerpolitik in Form einer Beauftragtenstelle heraus. Von der CDU gefordert, von Koch und den jeweiligen Ministern Banzer und Grüttner unterstützt und schließlich mit der Juristin Ziegler-Raschdorf besetzt, wurde die Sonderverortung im Sozialressort beibehalten. (1b) Ebenso unverändert blieb der Landesausländerbeauftragte linienorganisiert im integrationspolitischen Aufgabenbündel angesiedelt. (2) Im Vergleich zu den Vorperioden standen asyl- und zugewanderungspolitische Themen für die Parteien bis gegen Ende des Fallgruppenzeitraums eher im Hintergrund. In den Wahlprogrammen und der Koalitionsvereinbarung fanden diese höchstens kurz Erwähnung. Auch Innenminister Bouffier und dessen Amtsnachfolger Rhein sahen sich nicht zu einer Änderung migrationspolitischer Aufgaben in der Aufbaustruktur veranlasst.

Das Integrationsthema (3-5) war hingegen allgegenwärtig. (3) Auf eine vertikale Aufwertung deutete bereits die Programmatik der beiden Koalitionspartner hin. Beide Parteien betonten kräftig und mit ähnlichen inhaltlichen Zielen das Thema ‚Integration‘. (4) Die Koalitionsaushandlung über jenes Teilgebiet fand zwar zwischen den Parteien statt; diese wurden aber – wie schon in den beiden vorangegangenen Perioden (vgl.

¹⁸⁸ Freilich spielte man zu Zeiten der bürgerlichen Koalition in Baden-Württemberg „nochmal in einer ganz anderen Liga“ als das Beauftragtenamt mit dem Amt des Innenministers verknüpft war, so Ziegler-Raschdorf (Q 2014).

Neumann und Schmid 2008: 129) – wiederum sehr stark vom Ministerpräsidenten und dem Chefunterhändler des Koalitionspartners bestimmt. (4a) Hahns FDP hatte gute Chancen, die organisatorische Entwicklung zu beeinflussen. Einerseits lag dies an Koch, der es in der öffentlichen Wahrnehmung nicht mehr rechtzeitig geschafft hatte, sein Image als Ausländerkritiker auszuräumen. Andererseits hatte sich Hahn in den Vorjahren explizit mit dem Thema ein Aufmerksamkeitsmerkmal schaffen können. Aufgrund günstiger Wahlergebnisse konnten die Freidemokraten nicht nur drei Ministerien besetzen, sondern auch das Justizministerium mit zwei weiteren Politikbereichen ausstatten. So vollzog sich eine horizontale Verschiebung des Integrationsaufgabenbündels in Hahns Patchwork-Ressort. (4b) Innerhalb des Ressorts baute Hahn jenes Bündel zu einer Abteilung aus. Hier konnte er auf die Unterstützung des vorhandenen und neuen Personals im Bereich Integration bauen. Insbesondere delegierte er organisations- und ressourcenbezogene Aufgaben an Abteilungsleiter Kindermann. (4c) Obwohl die neue Organisationsform für viele im Rumpfbereich des Ministeriums gewöhnungsbedürftig war, sei man letztlich gut zurechtgekommen. Ohnehin hätte die Integrationsabteilung eine Sonderstellung genossen, wodurch sich die Grenzen zwischen den drei Teilbereichen des Ressorts nicht zu sehr verwischten. (4d) Mit den Veränderungen der horizontalen und vertikalen Aufbaustruktur war auch eine Umbenennung des Ministeriums einhergegangen. Die genannten Gründe für die Bezeichnungsänderung bezogen sich sowohl auf die politische Signalwirkung als auch auf die funktionalen Konsequenzen der neuen Namensgebung. (5) Banzer hegte ebenfalls grundsätzliches Interesse an der Integrationspolitik. Dass er allerdings das um jenen Politikbereich reduzierte Sozialministerium erhalten würde, stand im Prozess der Aushandlung erst relativ spät fest. (6) Volker Bouffier hatte freilich als Innenminister vor allem mit migrations- und sicherheitspolitischen Themen zu tun. Als er jedoch das Ministerpräsidentenamt übernahm, stand Integrationspolitik sehr weit oben auf seiner politischen Agenda. Da die Kompetenzen allerdings schon bei der Koalitionsaushandlung an die Liberalen abgegeben wurden und Hahns Kurs in der Integrationspolitik regierungsfraktionsübergreifend auf Zustimmung stieß, kam es zu keinen weiteren Veränderungen nach Bouffiers Amtsantritt als Landesvater. In der Gesamtzusammenschau aller betrachteten Delegationsbeziehungen ergibt sich demnach folgende Tabelle:

Abbildung 6.3.8: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen der Fallgruppe Hessen 2009-2013

Fallgruppe Hessen 2009-2013						
Nr.	Entscheidungsgegenstand	Stichwort	Beteiligte	Seq.	Del.Bez.	Erk.
1a	Aussiedler	Beauftragte	CDU/Koa/Koch/Soz.Min./SB	1-4	5	
1b	Ausländer	Beauftragter	Hahn/Michna	4	1	
2	Asyl und Zuwanderung	mangelnde Aufmerksamkeit	CDU/FDP/Koa/MP/Innenm.	1-3	5	
3	Integration, vertikal	Programmanalyse	CDU/FDP/Koa	1	2	
4a	Integration, horizontal	Öffentliche Wahrnehmung	CDU/FDP/Koa/MP/stv.MP	1-2	4	
4b	Integration	Hahns Umbaupläne	Hahn/Kindermann	4	1	
4c	Integration	Gewöhnungsbedarf Patchw.	Hahn/Justizministerialbeamte	4	1	
4d	Integration	Benennung	FDP/Koa/stv.MP=Justizm./SB	1-4	4	
5	Integration	beschnittenes Sozialmin.	Koa/Banzer	3	1	
6	Integration	Ministerpräsident Bouffier	Koa/MP/Min.	2,3	2	
				1-4	26	26/0/0 << Gesamt
26						

Legende

Erk. Erkenntnisbaustein

konform

falsifiziert

keine Aussage möglich

Del. Bez. Anzahl der Delegationsbeziehungen

Seq. beteiligte Sequenzen

Eigene Darstellung.

6.4 Niedersachsen

Für Niedersachsen lohnt es sich aufgrund der schon besonders früh stattfindenden Varianzausschläge auf der abhängigen Variablen, den Untersuchungszeitraum auf das Jahr 1990 vorzuverlegen. Auch hier endet die Betrachtung am 31.12.2013.

Je weiter man zurückgeht, desto geringer wird freilich die Dichte der verfügbaren Daten. Die ersten beiden Fallgruppen werden deswegen sehr knapp abgehandelt: Fallgruppe I enthält die im Jahr 1990 neu ins Amt gekommene rot-grüne Regierung, welche 1994 von einer Alleinregierung der Sozialdemokraten abgelöst wurde. Ab hier werden die nachfolgenden Kabinette bis 2003 in einer weiteren Fallgruppe zusammengefasst. Es folgt die Fallgruppe III. Diese umfasst die Perioden von 2003 bis 2008 sowie von 2008 bis 2013 mit jeweils bürgerlicher Regierungszusammensetzung. Am Ende steht die letzte Fallgruppe mit rot-grüner Regierung.

Aus jeder Fallgruppe werden jeweils wieder mehrere Erkenntnisbausteine gewonnen, mithilfe derer Aussagen über die Erklärungskraft des theoretischen Modells getroffen werden können. Für die niedersächsischen Fälle bestätigen sich die theoretischen Annahmen in knapp unter 90% der 112 näher betrachteten Delegationsbeziehungen. Besonders interessante Erkenntnisse waren für den Fall Niedersachsen schon deshalb zu erwarten, weil die Varianz auf der abhängigen Variable hier über die Zeit am größten war.

Diese Varianz ließ sich jedoch nicht allein mit der Gewohnheitshypothese erklären: Zwar gingen mit den zahlreichen Akteurswechseln meist auch Organisationsveränderungen einher; jedoch blieben Reorganisationsmaßnahmen insbesondere in Fallgruppe III auch bei unveränderter Akteurskonstellation nicht aus. Hier konnten die akteurszielbezogenen Hypothesen einen entscheidenden Beitrag zur Aufklärung des Sachverhalts leisten.

6.4.1 Fallgruppe Niedersachsen 1990-1994

Die erste Fallgruppe der Datenauswertung umschließt die rot-grüne Regierungsperiode von 1990 bis 1994. Das Kabinett von Gerhard Schröder löste damals die bürgerliche Regierung Albrecht ab. Die Grünen schafften nur knapp mit 5,5% der Stimmen den Einzug in den Landtag.

Trotzdem trat eine deutliche Dominanz des kleinen Partners in Fragen der Migrations- und Integrationspolitik zutage. Der Diskurs dieser Tage war geprägt von asylpolitischen Themen. Obwohl sich auch Innenminister Glogowski und Landesvater Schröder in Ansätzen aufmerksam gegenüber dem Politikfeld zeigten, wiesen die Grünen relativ gesehen die höheren Salienzwerte auf.

Nicht der Ministerpräsident, sondern das Koalitionsaushandlungsgremium war schließlich das Kettenglied, welches die ausschlaggebenden Festlegungen traf. Im Gremium wiederum waren die Grünen tonangebend. Sowohl horizontal-funktionale Ziele beider Parteien als auch politische Erwägungen zeigten in dieselbe Richtung: Bundes-

ratsminister Trittin sollte die Zuständigkeit erhalten. Dieser wertete das Aufgabenbündel im Aufbau zu einer Abteilung auf. SPD-Sozialminister Hiller zeigte kein besonderes Interesse am Politikfeld. Dass der interessierte Parteigrüne Trittin zum Zuge kam, überraschte also nicht. Lediglich Innenminister Glogowski macht der perfekten Hypothesenkonformität einen Strich durch die Rechnung. Trotz erhöhter Aufmerksamkeitswerte blieben Veränderungen im Strukturaufbau – und insbesondere eine Aufwertung – aus.

6.4.1.1 Deskription der unabhängigen Variablen und Prozessanalyse

Dieser Abschnitt hat die Aufgabe, die potentiell relevanten Akteure für die Fallgruppe zu nennen, deren Position in der Delegationskette anzugeben sowie deren Ziele zu erläutern oder abzuschätzen.

Im Fallgruppenzeitraum regierte die erste rot-grüne Koalition in Niedersachsen. Sie hatte nach 14 Jahren bürgerlicher Regierung das letzte Kabinett Albrecht abgelöst. Die Grünen konnten mit 8 von 79 Abgeordneten einen Anteil von rund 10% der Regierungsfraktionssitze stellen. Zum Stellvertreter Gerhard Schröders als Ministerpräsident wurde nicht wie traditionell üblich eine Person vom Koalitionspartner, sondern der SPD-Innenminister Gerhard Glogowski ernannt. Die Grünen erhielten die Ressorts ‚Frauen‘ und ‚Bundes- und Europaangelegenheiten‘. Letzteres Haus, dessen Namen die Zuständigkeit für Ausländerangelegenheiten nicht verrät, wurde von Jürgen Trittin besetzt.

In Trittins Ressort war auch Frau Erpenbeck in ihrer Funktion als Ausländerbeauftragte untergebracht. Sie war schon 1987 ins Amt gekommen (Q Erpenbeck 2011). Damals ressortierte ihre Stelle im Sozialministerium. Später wird Erpenbeck als Spitzenbeamtin das Bild des Politikfelds im Zeitverlauf maßgeblich prägen. Auch Herbert Jelit, der zum Ende des Untersuchungszeitraums zum Referatsleiter für Migration und Teilhabe im Sozialministerium aufgestiegen war, trat in diesem Zeitraum als Akteur der Spitzenbeamtenschaft in den Landesdienst ein (Q Jelit 2015).

Kettenglied I: Die Parteiprogramme von SPD und Grünen weisen beide einen Anteil an migrations- und integrationspolitischen Passagen am Gesamttext von knapp unter 3% auf. Dominiert war die Diskussion in beiden Programmen von der Asyldebatte der späten 80er und frühen 90er Jahre (vgl. Q Polat 2015, Q Rech 2013). Während Aufenthalts- und Asylrechtsfragen also im Vordergrund standen, traten integrationspolitische Fragestellungen eher in den Hintergrund.

Deutlich wird dies im Programmtext der Sozialdemokraten, die zwar den konzentrierten Textteil mit ‚Zusammenleben mit Ausländern‘ überschreiben, dann jedoch überwiegend ordnungs-, asyl- und ausländerrechtliche Themen der Innenpolitik ansprechen und den Textbaustein außerhalb des sozialpolitischen Kontexts im Bereich ‚Recht und Gesellschaft‘ unterbringen. Integrationspolitik findet indes aber immerhin an einigen Stellen im Zusammenhang mit den querliegenden Feldern ‚Bildung‘ und ‚Kultur‘ Erwähnung.

Auch das Grünen-Programm beinhaltet einen ausführlichen Abschnitt zum Asyl- und Aufenthaltsrecht im innenpolitischen Kontext. In zwei wichtigen Punkten unterscheidet sich aber das Grünen-Programm von denen der Sozialdemokraten. *Erstens*: Das Programm der Grünen weist im Vergleich einen sehr hohen Streuwert auf. Dieser ergibt sich aus zahlreichen mittelgroßen Beobachtungen, die breit über den Programmtext verteilt sind. Insbesondere waren dort Frauen und Homosexuelle Adressaten von Flüchtlingsfragen oder anderen Aspekten der Migrationspolitik. *Zweitens*: Neben der ausführlichen Befassung mit asyl- und aufenthaltsrechtlichen Gegenständen finden sich zwei größere Textteile zum Zusammenleben von aufnehmenden und migrierten Bevölkerungsteilen. Aber auch hier verzichten die Grünen auf die Einbettung in einen sozialpolitischen Kontext. Zusammengefasst liegen die Werte des Hauptindikators für Aufmerksamkeit beider Parteien nahezu gleich auf.

Gemein ist beiden Texten außerdem, dass Aussiedler zwar erwähnt werden, jedoch nicht explizit als Zielgruppe politischen Aktivitätsbedarfs behandelt werden. Eine Verortung von Haupttextteilen im asyl- und aufenthaltsrechtlichen Kontext war zu dieser Zeit untrennbar mit Innenpolitik verbunden. Es deutet sich also mindestens die Bestätigung der horizontalen Ansiedlung des Asyl- und Aufenthaltsrechts im SPD-Innenministerium an. Die Grünen räumen zudem dem Aspekt des Zusammenlebens einigen Raum im Programm ein. Basierend auf dem Programmtext, in dem auf eine sozialpolitische Kontextualisierung auffallend verzichtet wurde, kann prognostiziert werden, dass Aufgaben im Bereich ‚Zusammenleben‘ eher nicht im Sozialministerium angesiedelt werden. So decken sich schließlich die Erwartungen aus dem Programm mit der tatsächlich festgelegten Verortung: Das Aufenthalts- und Asylrecht wird dem Innenressort zugeordnet. Die Grünen erhalten die Zuständigkeit für Fragen des Zusammenlebens und weiteren Verfahrensweisen nach erfolgter Migration. Jenes Aufgabenbündel landet nicht – wie das beispielsweise im Nachbarbundesland Hessen wenige Jahre später der Fall war – in einem Ministerium mit anderen sozialpolitischen Aufgabenfeldern.

Abbildung 6.4.1: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung in den Programmtexten von SPD und Grünen sowie des Koalitionsaushandlungsgremiums (Koa) in Niedersachsen 1990

Niedersachsen									1990									SPD/GRU	
Akteur	Reg.anteil in %	GTA in %	Anzahl der Textteile						konzentr. Teil		Politikfelder mit den größten Streuwerten						Präambel/ Nachwort	Aussiedler	
			konz	4	3	2	1	Gesamt	HPF	hier. Stw.	B1		B2		B3				
SPD	89,9	2,72	1	1	0	2	3	6	Asyl/Recht	3,84*	3	Bildung	1	Frauen	1	Kultur	0	1	
GRU	10,1	2,98	1	1	2	8	12	23	Asyl/Recht	0,94	5	Frauen	4	Zusammenl	3	Recht	0	1	
Koa		4,22	1	1	1	5	3	10	Ausl.recht	1,07	1	Gesundheit	1	Generationen	1	Recht	0	0	
Abkürzungen																			
GTA	Gesamttextanteil									Reg.anteil		Sitzanteil der Partei an den Gesamtsitzen der Regierungsfractionen							
hierStw.	hierarchischer Stellenwert der höchsten Beobachtung									HPF		Hauptpolitikfeld							

Abkürzungen

GTA Gesamttextanteil Reg.anteil Sitzanteil der Partei an den Gesamtsitzen der Regierungsfractionen
hierStw. hierarchischer Stellenwert der höchsten Beobachtung HPF Hauptpolitikfeld

* Die 26 Abschnitte des Programmtexts sind von höchst unterschiedlicher Länge und Gewichtigkeit; dieser Indikatorwert kann deshalb nicht sinnvoll interpretiert werden

Eigene Darstellung.

Kettenglied II: Freilich hängt die horizontale Verortung oftmals von externen Randbedingungen des Ressortzuschnitts ab. Mit einem Verhältnis von 10:90 Sitzanteil zwischen Grünen und SPD konnte der kleine Koalitionspartner zwei Ressorts für sich ge-

winnen. Er erhielt das Frauen- und das Bundesratsressort. Aufgabenkreis und Ressourcen der beiden Häuser waren nicht außergewöhnlich groß. Dem Bundesratsministerium wurde jedoch die Migrations- und Integrationspolitik exklusive der rein administrativen asyl- und ausländerrechtlichen Aufgaben als drittes Standbein neben den Bundes- und den Europaangelegenheiten zugesprochen.

Diese Zuschnittsentscheidung spiegelt sich auch im Inhalt des Koalitionsvertragstexts wider. Dort wird in einem eigenen, ausführlichen Textbaustein Engagement seitens Niedersachsens zur Neuregelung des Ausländerrechts auf bundespolitischer Ebene angekündigt. Diese Ankündigung habe man dann während der Legislaturperiode auch wahrgemacht, indem Niedersachsen eine führende Rolle bei der Ausarbeitung des Asylkompromisses übernahm (Q Erpenbeck 2012). Naturgemäß ist für bundespolitische Vorstöße aufenthaltsrechtlicher Art das Bundesratsministerium zuständig. Die besondere Affinität zwischen Bundesangelegenheiten und ausländerrechtlichen Themen im Zielfortfolio der Koalition trat also sehr stark hervor und macht die Entscheidung zur Unterbringung der beiden Felder in einem Ressort plausibel. Dass das Politikfeld im Bundesratsministerium verortet wurde, sei aber auch der höheren Salienz der Grünen zuzuschreiben gewesen: Die Zuständigkeit sei von den Grünen reklamiert worden, die ja lediglich das Bundesrats- und das Frauenressort erhielten (Q Erpenbeck 2012). Die Grünen-Politikerin Polat (Q 2015) bemerkt mit Blick auf die 80er und Anfang der 90er Jahre, dass die Thematik aufgrund der gestiegenen Zuwandererzahlen bei den Grünen ein Schwerpunktthema gewesen sei: „Bei den Grünen sowieso: Der niedersächsische Flüchtlingsrat hat sich ja quasi in unseren Räumen gegründet. Da war auch die Verzahnung mit den Flüchtlingsinitiativen noch viel stärker als heute, muss man dazusagen. Von daher war das damals – wie heute jetzt auch – eines der Top-Schwerpunkte der Grünen.“ Ihrer Einschätzung nach sei das bei der SPD damals nicht in dem Maße der Fall gewesen (ebd.). So lassen sich die Ziele der Akteure hinsichtlich der horizontalen Verortung sowohl aus koalitions- und zuschnittsbezogener Sicht aber auch aus affinitätsbezogener Perspektive erklären.

Auch die eher integrationspolitischen Aufgaben im Rahmen des Zusammenlebens mit Ausländern sind dem Bundesratsministerium zugesprochen worden. Im Zentrum der Diskussion stand dabei das Amt der Ausländerbeauftragten. Der Aufgabenkreis und die Ressourcenausstattung der Ausländerbeauftragten sind ebenfalls Thema im Vereinbarungstext. Dort heißt es: „Die Ausländerbeauftragte ist zukünftig für alle AusländerInnen zuständig. Sie wird bei allen Entscheidungen des Landes, die ihren Aufgabenbereich berühren, beteiligt. Die Stelle wird entsprechend dem Aufgabengebiet personell ausgestattet.“

Eingerichtet wurde die Beauftragtenstelle jedoch schon 4 Jahre zuvor. Die damalige Amtsinhaberin Erpenbeck (Q 2012) erinnert sich: „1986 kam zum letzten Mal die Regierung Albrecht hier in Niedersachsen an die Macht. Das war eine CDU/FDP Koalition. Damals in der Zeit – Ende der 80er Jahre – war Frau Liselotte Funcke von der FDP die Ausländerbeauftragte des Bundes. Sie hat damals immer wenn die FDP mit in die

Regierung kam in den Ländern innerhalb ihrer Partei versucht, dass dort jeweils Ausländerbeauftragte installiert werden. Das traf in dieser Zeit auf Niedersachsen zu. [...] 1986 kam der Beschluss der Koalition hier in Niedersachsen und dann habe ich im Mai 1987 begonnen als Ausländerbeauftragte des Landes Niedersachsen. Das war die Regierung Albrecht.“

Rot-Grün sei aber nach gewonnener Wahl nicht vom Modell der Beauftragten abgekommen: „Dann kam 1990 Rot-Grün an die Regierung und da war eigentlich ziemlich schnell klar, dass auch unter der neuen Konstellation diese Institution der Ausländerbeauftragten beibehalten würde. [...] Da war Jürgen Trittin Minister. Und der hat dann die Aufgabe in das Ministerium reingeholt. Dort bin ich dann mit dem Referat 1:1 vom Sozialministerium in das damalige Bundesrats- und Europaministerium gekommen – aber dann in eine Fachabteilung. Denn dort gab es eine dritte Abteilung, die im Namen des Ministeriums keine Rolle spielte. [...] Das ging bis 1994.“ (ebd.). In besagter Abteilung seien verschiedenste integrations- aber eben auch migrationspolitische Aufgaben versammelt gewesen (Q Erpenbeck 2012). Die Verschiebung in das neu geschaffene Ministerium bot die Gelegenheitsstruktur für eine vertikale Aufwertung. Jelit (Q 2015) bemerkt: „Und die damalige rot-grüne Regierung wollte dem Migrationsgeschehen eine besondere Bedeutung beimessen. Insofern hat das Bundesrats- und Europaministerium den Bereich der Aufnahme und Unterbringung der Flüchtlinge dann bekommen.“

Doch nicht alle politikfeldbezogenen Aufgaben zogen die frischgebackenen Koalitionspartner in jenem Ministerium zusammen. Dies gilt beispielsweise für migrations- und integrationsbezogene Frauenpolitik. Diese tritt in der Koalitionsvereinbarung weitaus schwächer in Erscheinung, als das noch im Grünen-Wahlprogramm der Fall war. Da den Grünen allerdings das Frauenministerium zugesprochen wurde, erscheint es nicht überraschend, dass ebendort die Zuständigkeit für Ausländerinnen und Asylbewerberinnen prominent als eine der Hauptaufgaben des Referats R25 verankert war. In den frühen 90ern war es damals noch undenkbar, die rein ausländer- und asylrechtlichen Angelegenheiten aus dem Innenministerium herauszulösen. „Das Ausländerrecht mit all seiner Kälte und Härte – ich denke, das ist auch immer wichtig, dass man sich das vergegenwärtigt – war im Innenministerium“, merkt Jelit an (Q 2015). Aufgrund des ordnungsrechtlichen Rahmens sei man hier gezwungen, harte Entscheidungen zu treffen. Vor diesem Hintergrund kann man die Ankündigung der aufbauorganisatorischen Verankerung einer Härtefallkommission in der Koalitionsvereinbarung sehen. Dort heißt es: „Beim Innenministerium soll nach dem ‚Berliner Modell‘ eine Härtefall-Kommission gebildet werden, an die von Abschiebung und Ausweisung Betroffene sich wenden können.“ Fanden Aussiedler in den beiden Wahlprogrammen zumindest noch kurz Erwähnung, sparte man die Gruppe als Adressat von Migrations- und Integrationspolitik im Vertragstext aus.

Im Hinblick auf die spärliche Datenlage für die folgenden Kettenglieder ist zusammenfassend an dieser Stelle zu sagen, dass weite Teile des organisatorischen Arrangements migrations- und integrationspolitischer Aufgaben im Ministerialaufbau schon in den Kettengliedern I und II vorgegeben oder mindestens grob angelegt wurden. Sowohl die

horizontale Verortung im Bundesrats-, Frauen- und Innenministerium als auch die vertikale Ansiedlung im Innen- und im Frauenministerium lässt sich durch entsprechende Textstellen nachvollziehen. Lediglich die vertikale Verortung innerhalb des Bundesratsressorts bedarf noch einer näheren Beleuchtung.

Kettenglieder III und IV: Die Landesbeauftragte für Migration und Teilhabe, Doris Schröder-Köpf, betont im Interview (Q 2015), dass Niedersachsen hinsichtlich der Ministerpräsidenten auf eine lange Tradition des migrations- und integrationspolitischen Engagements zurückblicken könne. Dazu sei auch der damals amtierende Gerhard Schröder zu zählen. Begründet sei diese Tradition in der Sonderstellung Niedersachsens als Einwanderungstor mit dem Grenzdurchgangslager Friedland (ebd.). Auch Erpenbeck (Q 2012) berichtet von einer aktiven Mitarbeit Schröders am Asylkompromiss. Schröders Engagement muss jedoch insbesondere vor dem Hintergrund seiner Funktion in Angelegenheiten des Asylkompromiss gesehen werden: Zusammen mit Rudolf Scharping führte er als aufstrebender Landeschef die Verhandlungen für die SPD-Länder (vgl. z.B. Voges 1992, Linke 1993, Rhein-Zeitung 1997). Diese waren aufgrund der Zustimmungspflichtigkeit des Asylkompromisses im Bundesrat beteiligt.

Ungeachtet seines Einflusses in anderen Feldern fiel Schröder letztlich als starker Spieler hinsichtlich organisationspolitischer Weichenstellungen in der Migrations- und Integrationspolitik aus. Zwar zählte ‚kulturelle Vielfalt‘ zu den vier Leitmotiven seiner Regierungserklärungen; die Erklärung stellte jedoch schon den Kompromiss der Koalitionspartner dar, der sich im Spannungsfeld „zwischen ‚grünem Utopismus‘ und ‚sozialdemokratischem Pragmatismus‘“ bewegte (Munzinger 2014m). Der grüne Einfluss – personifiziert als Minister Jürgen Trittin – war hier also schon eingepreist. Der Parteilinke Trittin habe schon in der Koalitionsaushandlung zu den „maßgebenden Wortführern“ (Munzinger 2014n) gezählt. Innerhalb seines Ressorts hatte er dem migrations- und integrationspolitischen Aufgabenbündel im Rahmen der Ressortverantwortung eine eigene Abteilung zugestanden.

Was die inhaltliche Arbeit am Asylkompromiss in den Folgejahren betrifft, sei neben Trittin und Schröder auch das Innenministerium beteiligt gewesen (Q Erpenbeck 2012). Hier sei an die Aussage Jelits (Q 2015) erinnert, der dem Innenministerium aus der Natur seiner Aufgaben im ordnungsrechtlichen Bereich heraus ein eher distanziertes Verhältnis zu den Adressaten der Hauspolitik zuschreibt. Umgekehrt könne das Ressort auf unterschiedliche Weise geführt werden, so Polat (Q 2015): Man müsse nicht zwangsläufig den „Hardliner“ spielen. Glogowski bildete aber gerade nicht nur aufgrund seiner aufgabenspezifisch gegebenen Rolle als Innenminister einen inhaltlich-richtungspolitischen Gegenpol zum Trittin-Ressort. So hätte er Zuwendungen im Ausländer- und Asylbereich um 20% kürzen lassen und sei mit „derben Sprüchen“ in Sachen Asylrecht und Ausländerkriminalität aufgetreten (Munzinger 2013c). Diese Darstellung aus dem Munzinger-Lebenslauf wird vom Stimmungsbild in der Presse erhärtet: Innenminister Glogowski galt in dieser Frage als ‚Hardliner‘ (Özgenc 1998 und 2000, Siering und Hell-

wig 1994, Spiegel 1998). Gerade deswegen erscheint es plausibel, dass die Grünen Fragen der Unterbringung in einem ihrer beiden Häuser wissen wollten. Typisch für dergestalt entschlackte Ministerien blieb die Aufgabenansiedlung während der Periode im Innenministerium in Referatsstärke unverändert.

Glogowskis Amtskollege im Sozialministerium, Walter Hiller fiel indes weder vor noch nach seiner Ministertätigkeit mit migrations- und integrationspolitischen Themen auf (Munzinger 1997). Entsprechend dazu unterhielt das Haus keine Hauptaufgaben in besagtem Bereich.

6.4.1.2 Datenkomprimierung und Erklärung mittels Modell

Nach der prozessanalytischen Betrachtung folgt nun die Aufbereitung der Daten für die Zusammenhangsanalyse des Tests. Folgende Erkenntnisbausteine konnten dabei gewonnen werden:

(1) Innerhalb des facettenreichen Felds der Migrations- und Integrationspolitik standen für SPD und Grüne insbesondere asylpolitische Themen im Fokus der Zielsetzung. Dies schlägt sich auch im Koalitionsvertrag und schließlich in der Prioritätenlegung der Aufgabenbündel von Innen- und Bundesratsministerium nieder. (2) Aussiedlerpolitik sparte man aus. Keiner der zentralen Akteure trat mit wahrnehmbaren Positionen in Erscheinung. (3) Parteiübergreifend war man sich in der Koalition einig, dass das Modell der Ausländerbeauftragten erhalten bleiben sollte. (4) Schon in der Vorperiode wurde diese Stelle von der bürgerlichen Koalition Albrecht auf Betreiben der Liberalen ins Leben gerufen. (5) Dass große Teile des migrations- und integrationspolitischen Bündels konzentriert im Bundesratsministerium verortet wurden, ist Ausfluss einer ganzen Reihe von Gründen. Neben einer großen Affinität des Felds zu den Bundesangelegenheiten zum damaligen Zeitraum und der relativ höheren Aufmerksamkeit der Grünen gegenüber der SPD ließe sich noch argumentieren, dass die Grünen beispielsweise Unterbringungsfragen nicht dem restriktiv agierenden Innenminister Glogowski überlassen wollten. (6) Eine Entscheidung für das Trittin-Ressort war auch gleichzeitig eine Entscheidung gegen das Sozialressort. Der dortige Hausleiter Hiller war besonders im gewerkschaftlichen Kontext aktiv und wies keine messbare Affinität zum Politikfeld auf.

(7) Ministerpräsident Schröder reihte sich zwar in die lange Tradition von Landesvätern ein, die sich aktiv an Fragestellungen in diesem Bereich beteiligten; allerdings fiel er hinsichtlich der konkreten Frage, wie Organisationspolitik diesbezüglich zu gestalten wäre, als maßgebliches Kettenglied aus. In der Koalitionsaushandlung waren die Weichen bereits gestellt. (8) Bundesratsminister Trittin sorgte für eine entsprechende Aufwertung des migrations- und integrationspolitischen Aufgabenbündels, indem er dafür eine eigene Abteilung im Aufbau einrichtete. Selbiges Bündel fand jedoch keinen öffentlichkeitswirksamen Niederschlag im Namen des Hauses. (9) Glogowski trat des Öfteren im Zusammenhang mit ordnungspolitischen Fragen öffentlich auf. Die theoretische Modellierung würde hier eine Aufwertung der Aufgaben erwarten lassen. Eine hohe Salienz des Ressortchefs ist aber im besonderen Fall des Innenministeriums nicht

immer mit einer aufbauorganisatorischen Aufwertung verbunden. So verhält es sich in diesem Fall so, wie sich das in vergleichbaren Situationen auf induktivem Wege als systematisch herausgestellt hat: Charakteristisch für Innenministerien, deren migrations- und integrationspolitische Aufgaben auf den rein ordnungsrechtlichen Aspekt beschränkt wurden, kam es zu keiner Veränderung. Es blieb bei einem Referat, das sich um jenen Zuständigkeitsbereich kümmerte. In der nachfolgenden Tabelle können die Bausteine im Überblick eingesehen werden:

Abbildung 6.4.2: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen der Fallgruppe Niedersachsen 1990-1994

Fallgruppe Niedersachsen 1990-1994						
Nr.	Entscheidungsgegenstand	Stichwort	Beteiligte	Seq.	Del.Bez.	Erk.
1	Asylpolitik	Bundespolitik	SPD/Grüne/Koa	1	2	
2	Aussiedlerpolitik	mangelnde Aufmerksamkeit	SPD/Grüne/Koa/MP/div.Min.	1-3	6	
3	Ausländerpolitik	Ausländerbeauftragte	SPD/Grüne/Koa/(MP)/Trittin	1-3	3	
4a	Ausländerpolitik	Ausländerbeauftragte	CDU/Koa	1	1	
4b	Ausländerpolitik	Ausländerbeauftragte	FDP/Koa	1	1	
5	Migration und Integration	Bundesratsministerium	SPD/Grüne/Koa/Glogowski	1-3	3	
6	Integration	Sozialministerium	SPD/Grüne/Koa/Hiller	1-3	3	
7	Migration und Integration	MP Schröder	Koa/MP/Glogowski/Hiller	2-3	3	
8	Migration und Integration	Minister Trittin	Grüne/Koa/(MP)/Trittin	1-3	2	
9	Ausländer- und Asylrecht	Glogowskis Aufmerksamkeit	Koa/MP/Glogowski	2-3	2	
				1-3	26	23/2/1
				<< Gesamt		
				26		

Legende
 Erk. Erkenntnisbaustein
 konform
 falsifiziert
 keine Aussage möglich
 Del. Bez. Anzahl der Delegationsbeziehungen
 Seq. beteiligte Sequenzen

Eigene Darstellung.

6.4.2 Fallgruppe Niedersachsen 1994-2003

Die zweite Fallgruppe umschließt den Zeitraum von 1994 bis 2003. Gerhard Schröders SPD konnte ab 1994 nach vier Jahren Rot-Grün mit absoluter Mehrheit alleine weiterregieren. Mit der Auflösung des Bundesratsministeriums sprach man dem Innenministerium den größten Teil des Aufgabenbündels zu. Die Ausländerbeauftragte wechselte ins Sozialministerium. Diese Aufteilung passt zum programmatischen Bild der SPD für die Wahl 1994.

Vier Jahre später errang die SPD wiederum die absolute Mehrheit im Niedersächsischen Landtag. In der Zwischenzeit sank die Aufmerksamkeit gegenüber der Migrations- und Integrationspolitik schleichend, sodass im Programmtext von 1998 die beiden Grobindikatorwerte nur noch die Hälfte des Vorperiodenwerts erreichten. Passend dazu verschob man im Innenministerium nach und nach politikfeldfremde Aufgaben in die vormals rein migrationspolitische Abteilung. Obwohl sich gegen Ende dieser zweiten Alleinregierungsperiode – also Anfang des neuen Jahrtausends – vermehrt Aktivität im sozial- und bildungspolitischen Bereich abzeichnete, wurden die dort angesiedelten integrationspolitischen Aufgaben nicht messbar ausgebaut oder vertikal aufgewertet. Die hohe Personalfuktuation sorgte im Sozialministerium mitunter dafür, dass sich Reorganisationsanstrengungen weitgehend in Grenzen hielten.

So lässt sich *einerseits* ein weitreichender Umbruch in der Aufbauorganisation zu Beginn der fast neunjährigen SPD-Alleinregierung feststellen. Andererseits hielten sich Organisationsveränderungen während dieser Zeit weitgehend in Grenzen. Woran es

lag, dass man die stabsorganisierte Ausländerbeauftragte im Sozialministerium schließlich in die Linie integrierte, kann aufgrund der spärlichen Datenlage für diese Delegationsbeziehungen nicht eruiert werden.

6.4.2.1 Deskription der unabhängigen Variablen und Prozessanalyse

Dieser Abschnitt hat die Aufgabe, die potentiell relevanten Akteure für die Fallgruppe zu nennen, deren Position in der Delegationskette anzugeben sowie deren Ziele zu erläutern oder abzuschätzen.

Mit 44,3% Stimmanteil und dem Scheitern der FDP an der 5%-Hürde konnten die Sozialdemokraten ohne Koalitionspartner eine mehrheitsfähige Alleinregierung bilden. Schröder blieb zunächst Ministerpräsident und Innenminister Glogowski dessen Stellvertreter. Sozialminister Hiller wurde gegen Mitte der Amtsperiode von Wolf Weber abgelöst. Vier Jahre nach dem Wahlerfolg der Sozialdemokraten gelang erneut der Griff nach der Regierungsverantwortung. Dieses Mal schnitt die SPD mit 47,9% noch höher ab. Wieder scheiterten der Liberalen – wenn auch denkbar knapp – an der 5%-Hürde. Erneut startete man mit Gerhard Schröder in die neue Amtsperiode.

Man reorganisierte den Zuschnitt der Ressorts mit weitreichenden Konsequenzen für die Migrations- und Integrationspolitik. Das Bundesratsministerium wurde aufgelöst. Das Frauen- und das Sozialministerium legte man zusammen. Infolge einiger Personalwechsel übernahm zunächst die vormalige Europa- und Justizministerin Heidrun Merk das neue ‚Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales‘. Schon kurz nach seiner Wiederwahl wechselte Gerhard Schröder in die Bundespolitik. Schon im Vorfeld der Niedersachsen-Wahl war klar geworden, dass er das Amt des Bundeskanzlers anstrebte. Wunschnachfolger (Fertmann 1998) Glogowski beerbte ihn im Amt des Ministerpräsidenten. Die frischgebackene Sozialministerin Merk wiederum übernahm den Stellvertreterposten. Zum Innenminister berief man Heiner Bartling.

Ein weiterer Wechsel an der Regierungsspitze bahnte sich mit der Enthüllung einiger zweifelhafter Finanztransaktionen von Glogowski an. Dieser nahm seinen Hut. Sigmar Gabriel folgte ihm im Amt des Ministerpräsidenten nach. Während Bartling bis zur Wahl im Jahr 2003 im Amt blieb, wurde Merks Ministerinnendasein im Zuge einer Kabinetttumbildung beendet. Erpenbeck blieb weiterhin Ausländerbeauftragte. Es entfällt also Kettenglied II als Betrachtungsgegenstand mangels eines Koalitionspartners. In Kettenglied I müssen lediglich die Ziele der SPD erörtert werden. Eine hohe Fluktuation war hingegen in den Kettengliedern III und IV festzustellen.

Kettenglied I: Der ausgehandelte Asylkompromiss im Jahr 1993 wirkte sich auf die SPD-Parteiprogrammatik 1994 merklich aus. *Erstens* schwächte sich der starke Fokus auf die Bundespolitik bedeutend ab. *Zweitens* rückte die Integrationspolitik einen Schritt weiter in den Vordergrund. Folgender Satz kann als Sinnbild beider Entwicklungen gesehen werden. Im Programmtext heißt es: „Unabhängig von der Bundesgesetzgebung werden wir in der Landesregierung die Gleichstellung im Alltag vorantreiben.“

Indes verschwanden asyl- und zuwanderungspolitische Themen nicht aus dem Zielportfolio des sozialdemokratischen Parteiprogramms. Mehr noch: In geographisch getrennten Abschnitten werden jeweils integrationspolitische und migrationspolitische Punkte ausführlich diskutiert. Beide konzentrierte Abschnitte zusammengekommen ergeben rechnerisch einen Wert von 4,17% für den vertikalen Stellenwert. Fast genau identisch damit notiert der zweite Schätzindikator mit 4,10% Wortanteil migrations- und integrationspolitischer Inhalte am Gesamttext.

Während die geographische Trennung der beiden konzentrierten Abschnitte schon ein bezeichnender Hinweis auf die Teilung des Aufgabenbündels aus dem ehemaligen Bundesratsministerium gesehen werden kann, verdeutlicht die kontextuelle Zuordnung zudem, welche Ziele man hinsichtlich der horizontalen Ansiedlung verfolgt. Während der *erste* konzentrierte Abschnitt zum Zusammenleben mit Ausländern zusammen mit den Feldern Frauen, Generationen, Kultur und Sport behandelt wird, ist der *zweite* Abschnitt zur Migrationspolitik im Kapitel ‚Staat und Recht‘ untergebracht. Nicht nur, dass im Vergleich zum Programm von 1990 aus einem konzentrierten Textteil zwei wurden: Auch die Streuung im Text hat sich *erstens* von insgesamt 6 auf 17 Beobachtungen mehr als verdoppelt und ist *zweitens* thematisch sehr viel breiter über querliegende Politikfelder vorgenommen worden.

Sehr starke Hinweise deuteten also auf eine Dekonzentration migrations- und integrationspolitischer Aufgaben hin. Zu erwarten war zudem die horizontale Zuordnung zweier getrennter Aufgabenbündel jeweils zum Innenministerium und zu einem Ressort des sozialen Bereichs. Die Zielvorstellungen der SPD wurden schließlich mangels eines intervenierenden Koalitionspartners entsprechend so auch umgesetzt.

Abbildung 6.4.3: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung des Programmtexts der alleinregierenden SPD in Niedersachsen 1998

Niedersachsen										1998										SPD	
Akteur	Reg.anteil in %	GTA in %	Anzahl der Textteile						konzentr. Teil		Politikfelder mit den größten Streuwerten						Präambel/ Nachwort	Aussiedler			
			konz	4	3	2	1	Gesamt	HPF	hier. Stw.	B1		B2		B3						
SPD	100	2,42	1	0	0	4	4	8	Zusammenf.	0,24	2	Innen	2	Bildung	1	Frauen	0	0			
Abkürzungen																					
GTA	Gesamttextanteil								Reg.anteil	Sitzanteil der Partei an den Gesamtsitzen der Regierungsfractionen											
hierStw.	hierarchischer Stellenwert der höchsten Beobachtung								HPF	Hauptpolitikfeld											

Eigene Darstellung.

Vier Jahre später stellten sich die Sozialdemokraten den Wahlen mit einem Programm, welches sich hinsichtlich der Salienz gegenüber Migrations- und Integrationspolitik von den Texten aus den Jahren 1990 und 1994 radikal unterschied. Der Anteil politikfeldbezogener Inhalte am Gesamttext ging um fast die Hälfte auf 2,42% zurück. Mit 8 Beobachtungen war auch die Streuung wieder deutlich niedriger. Gleichzeitig erreichte aber auch der vertikale Stellenwert nur einen Wert von 0,24%. Zwar gibt es einen Textabschnitt, in dem bestimmte Facetten des Politikfelds angesprochen werden; dieser fällt aufgrund seiner Kürze und des sehr eingeschränkten Facettenreichtums jedoch nur in Kategorie 2 und nicht – wie sonst bei konzentrierten Textteilen üblich – in Kategorie 4. Auch sonst handelt es sich nur um kleine oder kleinste Beobachtungen.

Aussiedler werden nicht explizit erwähnt. Eine tiefergehende Auseinandersetzung mit migrations- oder integrationspolitischen Fragestellungen findet kaum statt. Es bleibt zum großen Teil bei Erwähnungen in verschiedenen Zusammenhängen. Dabei darf die geringe Aufmerksamkeit gegenüber dem Politikfeld nicht mit bewusstem Ignorieren in Verbindung gebracht werden. Vielmehr drängten andere – insbesondere wirtschaftspolitische – Ziele und – für Schröder bundespolitische – Motive auf die Agenda und verwiesen die Migrations- und Integrationspolitik auf eine nachrangige Position im Zielportfolio. Die niedrigen Salienzwerte schlugen sich dementsprechend in Form von Untätigkeit in Bezug auf aufbauorganisatorische Ansiedlungsveränderungen des Politikfelds nieder.

Auch zwischen 1998 und 2003 waren die Sozialdemokraten nicht auf einen Koalitionspartner angewiesen. Kettenglied II entfiel somit.

Abbildung 6.4.4: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung im Programmtext der alleinregierenden SPD in Niedersachsen 1998

Niedersachsen										1998							SPD	
Akteur	Reg.anteil in %	GTA in %	Anzahl der Textteile						konzentr. Teil		Politikfelder mit den größten Streuwerten						Präambel/ Nachwort	Aussiedler
			konz	4	3	2	1	Gesamt	HPF	hier. Stw.	B1		B2		B3			
SPD	100	2,42	1	0	0	4	4	8	Zusammenl.	0,24	2	Innen	2	Bildung	1	Frauen	0	0
Abkürzungen																		
GTA	Gesamttextanteil									Reg.anteil	Sitzanteil der Partei an den Gesamtsitzen der Regierungsfractionen							
hierStw.	hierarchischer Stellenwert der höchsten Beobachtung									HPF	Hauptpolitikfeld							

Eigene Darstellung.

Kettenglied III: Mit der Auflösung des Bundesratsministeriums (Q Erpenbeck 2012) begünstigte Gerhard Schröder 1994 die Neusortierung migrations- und integrationspolitischer Aufgaben. Zum dritten Mal in Folge war er im März 1998 zum Ministerpräsidenten gewählt worden. Im Gegensatz zur Antrittserklärung der Vorperiode (Schröder 1994) unterließ er es diesmal, in seiner Regierungserklärung im März (Schröder 1998) migrations- und integrationspolitische Themen zu erwähnen. Damit verstärkte er das Signal gesunkener Aufmerksamkeit und unterbot die ohnehin schon niedrigen Aufmerksamkeitswerte seiner Partei.

Schon ein halbes Jahr später wechselte Schröder als Kanzler auf die Bundesebene. Der bisherige Innenminister und Stellvertreter Gerhard Glogowski rückte ins Amt des Landesvaters auf. In der Berliner Zeitung (Kolhoff 1998) urteilte die Grünen-Abgeordnete Rebecca Harms, dass Glogowskis Kurs weder Erneuerung noch Aufbruch kenne. Im Munzinger-Eintrag (2013c) wird festgehalten, dass seine Agenda „von Kontinuität“ geprägt gewesen sei. Dazu passt auch zunächst sein Kurs in der Migrationspolitik. Bekannt als ‚Law-and-Order‘-Mann (Fertmann 1998, Özgenc 2000) führte er auch als Regierungschef diejenige Politik fort, die er als Hauptverantwortlicher für den Bereich Migration im Innenministerium ohnehin schon verfolgte. Von einer anderen Seite zeigte er sich aber in seiner ersten Regierungserklärung als Landesvater (Glogowski 1998) im integrationsbezogenen Teilbereich des Politikfelds. Mehrere Textabschnitte widmete er unter positivem Vorzeichen dem Zusammenleben der aufnehmenden und einwandernden Bevölkerungsteile. Allerdings rückt die Thematisierung von Hand-

lungsbedarf zugunsten von Bekundungen, Niedersachsen sei als Einwanderungsziel-land sehr attraktiv und weltoffen, in den Hintergrund. In der Gesamtschau waren demnach auch von Schröders Nachfolger Glogowski keine neuen Impulse hinsichtlich Reorganisation von migrations- und integrationspolitischen Aufgaben zu erwarten.

Aber auch Glogowski war nur kurz Ministerpräsident. Aufgrund von „Vorwürfen über seine mangelnde Distanz zu Wirtschaftskreisen und mögliche private Vorteilsnahme“ (Munzinger 2013d) musste er nach 13 Monaten zurücktreten. Zu seinem Nachfolger wurde Sigmar Gabriel bestimmt. Der Beitrag zur Migrations- und Integrationspolitik in dessen Regierungserklärung (Gabriel 1999a) fällt noch kürzer aus. Er ging in seiner Rede sehr allgemein auf die Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund ein. Asyl- und Zuwanderungspolitik oder Aussiedlerpolitik sprach er dabei nicht an. Nur vereinzelt – wie etwa zur gleichmäßigen Verteilung ausländischer Schüler auf Klassen und Schulen (Leffers 2003, Main-Post 2003) – war er zum Themenfeld an die Öffentlichkeit getreten¹⁸⁹. Dass seine Eltern deutsche Heimatvertriebene waren, rief bei Gabriel keine besondere Affinität zur verwandten Aussiedlerpolitik hervor¹⁹⁰.

Kettenglied IV: Nachdem Glogowski zum Ministerpräsidenten bestimmt wurde, rückte Heiner Bartling als Innenminister auf. Als Innenpolitiker fiel dieser vor Amtsantritt kaum mit migrations- und integrationspolitischen Themen auf. Als Hausleiter führte er dann die Amtsgeschäfte mit aktiver Beteiligung am migrationspolitischen Diskurs im Sinne Glogowskis fort. Dies betraf auch die eher restriktive Haltung bei „überführten Asylschwindlern“ (Dahlkamp 2000), allgemein im Asylrecht (Hamburger Abendblatt 1999) und bei Abschiebungen (Hamburger Abendblatt 2000a). Neu hinzu kamen infolge der Geschehnisse des 11. Septembers 2001 gesteigerte Aufmerksamkeitswerte im Bereich des islamistischen Terrorismus (Bönisch et al. 2001, Goffart 2001, Hamburger Abendblatt 2001b, Handelsblatt 2001a). Bei der Diskussion um ein neues Zuwanderungsgesetz legte Bartling insbesondere Wert darauf, dass der Zuzug von Spätaussiedler begrenzt werden solle (Munzinger 2003b, Tagesspiegel 2001 und 2002, TAZ 2001a, Handelsblatt 2003).

Angesichts jener großen migrationspolitischen Themen, mit denen Bartling auftrat, war theoretisch die Vorhaltung eines größeren Aufgabenbündels und deren prominente Verortung im Behördenaufbau zu erwarten gewesen. Schon sein Vorgänger Glogowski hatte nach Auflösung des Bundesratsministeriums bereits eine eigene Abteilung für migrationspolitische Aufgaben eingerichtet. Auch Bartling habe an dieser Struktur festgehalten, erinnert sich Jelit (Q 2015). Messtechnisch ergeben sich rückläufige Werte für die vertikale Ansiedlung. Zu den rein migrationspolitischen Aufgaben der Abteilung IV

¹⁸⁹ Auch seine Äußerungen zur Doppelten Staatsbürgerschaft und zur Ausländerintegration im Plenum des Parlaments (Gabriel 1999b) sind wohl eher vor dem Hintergrund des zeitbezogenen Diskursverlaufs zu sehen und stechen vergleichsweise nicht in besonderer Weise heraus.

¹⁹⁰ Mehr noch: Das Verhältnis zu seinem aus Schlesien stammenden und nationalsozialistisch gesinnten Vater war sehr distanziert (Munzinger 2013d). Damit könnte eher umgekehrt eine Distanz zur Vertriebenen- und Aussiedlerpolitik entstanden sein.

gesellten sich nämlich auch einige politikfeldfremde Aufgaben, die des Personenstandsrechts, des Datenschutzes und der Verwaltungsverfahren. Vor dem Hintergrund der schleichend nachlassenden Aufmerksamkeit bei der SPD, die bei der Betrachtung des Parteiprogramms von 1998 offensichtlich wird, ist dieser leichte Rückgang des vertikalen Stellenwerts im Behördenaufbau nachvollziehbar. Bartling blieb auch unter dem neuen Landesvater Gabriel im Amt.

Unabhängig von den Personalveränderungen an der Landesspitze und im Innenressort vollzog sich im Sozialministerium ebenfalls ein Wechsel. Ressortchef Walter Hiller wurde 1996 von Wolf Weber abgelöst. Dieser tat sich im öffentlichen Diskurs nicht vordringlich mit migrations- und integrationspolitischen Fragen hervor und wies auch in seiner kurzen Amtszeit als Sozialminister keine hervorstechenden Aufmerksamkeitswerte auf (siehe Munzinger 2001). Im Zuge der Kabinettsumbildung infolge der Wahl von 1998 tauschte er das Ressort mit der bisherigen Justiz- und Europaministerin Heidrun Merk. Sie stand damit dem neugestalteten ‚Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales‘ vor, welches nach Zusammenlegung des Frauen- und des Sozialministeriums entstanden war. Außerdem beerbte sie Glogowski in der Stellvertretung des Ministerpräsidenten. Obwohl ihr ein „besonderes Engagement“ in Ausländer- und Flüchtlingsfragen zugeschrieben wird (Munzinger 2004b¹⁹¹), wurde dies im öffentlichen Diskurs kaum deutlich. Im Rahmen der Presseanalyse finden sich kaum relevante Treffer. In ihre Amtszeit fiel die Eingliederung des Büros der Ausländerbeauftragten in das regulär linienorganisierte Referat 506. Zuvor war die Beauftragte noch stabsorganisiert in der Zentralabteilung untergebracht. Zur Herstellung einer Kausalbeziehung zwischen den Zielen von Merk und der veränderten Verortung reicht die Datenlage – besonders im Hinblick auf die Strukturzusammenlegung der zwei Ressorts und deren zwangsläufige Folgen für die Aufbauorganisation als intervenierender Faktor – nicht aus.

Fast genau ein Jahr, nachdem Gabriel zum Ministerpräsident gekürt wurde, bildete er sein Kabinett an einigen wichtigen Stellen um (Hamburger Abendblatt 2000c). Betroffen war dabei auch das Ressort von Merk. Gabriel berief Gitta Trauernicht zur neuen Ministerin. Ihr Themenschwerpunkt lag insbesondere auf der Jugendpolitik. Mit migrations- und integrationspolitischen Themen stach sie vor Amtsantritt hingegen weniger heraus (Munzinger 2009a). Allerdings fiel die Erarbeitung eines Integrationsplans für Niedersachsen in ihre Amtszeit (Landtag NI 2002: 11924f, TAZ 2002, Hamburger Abendblatt 2002). Auch sei sie im jugendpolitischen Kontext oft integrationspolitisch tätig geworden (Munzinger 2009a). Auch die Affinität von Jugend- und Bildungspolitik machte sich im Diskurs bemerkbar. In Trauernichts Integrationsplans zeigt sich diese Verbindung deutlich (Landtag NI 2002: 11925).

Kultusministerin war in jenen Tagen Renate Jürgens-Piepers. Die SPD-Politikerin, die zwischen 1990 und 1994 ein Gastspiel bei den Bündnisgrünen gab, war nach Merks Rücktritt zusätzlich zur Ministerpräsidentenstellvertreterin bestimmt worden. In die

¹⁹¹ Hier fehlt jedoch eine Zeitangabe. Die Medien- und Parlamentsdebattenanalyse hat gezeigt, dass sich Merk insbesondere nach ihrer Ministerinnenzeit auf dem Feld öffentlichkeitswirksam betätigt hat.

letzte Phase ihrer Amtszeit fielen auch die ersten (vergeblichen) Bemühungen des Kultusministeriums, den islamischen Religionsunterricht einzuführen (Heflik 2003, Südkurier 2003). Die Aufmerksamkeitsprofile beider Politikerinnen passen nicht zu den Erwartungen hinsichtlich der Organisationsstruktur: Im Sozialministerium fand keine formale Aufwertung statt; im Kultusministerium erfolgte während der Amtszeit Jürgens-Piepers gar eine Abwertung des Aufgabenbündels, indem mehrere politikfeldferne Aufgaben in das vormals fast rein integrations- und ausländerpolitische Referat 306 verlegt wurden.

6.4.2.2 Datenkomprimierung und Erklärung mittels Modell

Im Vorfeld der Einpassung gesammelter Daten in das Modell gilt es, gesondert die Gewohnheitshypothese zu betrachten. Die Ergebnisse hierzu fallen zweigeteilt aus.

Erwartungsgemäß verlaufen die Entwicklungen in Kettenglied I und II: Mit dem Wegfall der Grünen als Koalitionspartner wird die Verortung von Migrations- und Integrationspolitik umfassend umgestaltet. Vier Jahre später wird die SPD erneut alleinige Regierungspartei und belässt die Strukturen wie zuvor.

Von mehr Reorganisationsaktivität insbesondere innerhalb der Ressorts hätte man angesichts der großen Personalfuktuation in Kettenglied III und IV ausgehen können. Drei Ministerpräsidenten und zahlreiche Wechsel insbesondere im Sozialressort waren zu beobachten. Die Hypothese, dass neue Akteure mit neuen Zielen auch neue Akzente in der Ausgestaltung der Strukturen im Bereich ‚Migration und Integration‘ setzen würden, kann für diese Fallgruppe als falsifiziert gelten: Es habe sich „nicht viel geändert“ in diesem Zeitraum (Q Erpenbeck 2012).

Vergleichsweise viele falsifizierte Annahmen treten bei dieser Fallgruppe auch im Zuge der Zusammenhangsanalyse des Modelltests auf. Dies mag *entweder* an Messfehlern aufgrund der spärlichen Datenlage für Akteure in Kettenglied IV liegen *oder* daran, dass die jeweiligen Neulinge in Sachen Reorganisation Scheu zeigten. Regelmäßig kamen jene Akteure nämlich inmitten einer laufenden Legislaturperiode hinzu. Im Hinblick auf erhebliche Veränderungen am aufbauorganisatorischen Grundgerüst eines Hauses kann vermutet werden, dass man hiervon – trotz genügend Zeit bis zur nächsten Wahl – bewusst Abstand genommen hat, um die akteurswechselbedingt bereits angeschlagene Stabilität der Regierungsarbeit nicht zu gefährden.

Ungeachtet möglicher Alternativerklärungen ist es Aufgabe des Tests, das theoretische Argument zu prüfen. Für die Erkenntnisbausteine der positionsbasierten Hypothesen erhält man folgende Ergebnisse: (1) Die Zweiteilung des Themenfelds in einen migrationspolitischen und einen integrationspolitischen im Parteiprogramm der Sozialdemokraten von 1994 spiegelte sich als Trennung des Gesamtaufgabenbündels in einen innenpolitischen und einen sozialpolitischen Teil wider. (2) Für 1998 wurde ein massiver Rückgang der Aufmerksamkeit gegenüber migrations- und integrationspolitischen Themen festgestellt. Entsprechend legte man gestalterisch am bisherigen Ansiedlungsdesign nicht Hand an.

(3) Sowohl Schröder als auch Glogowski und Gabriel hatten die Migrations- und Integrationspolitik im Blick. Das bestätigt auch Schröder-Köpf (Q 2015: „Auf jeden Fall haben rückblickend alle Ministerpräsidenten – aber vor allem Gerhard Schröder, aber auch Sigmar Gabriel – das [Politikfeld] auf ihre Weise geprägt.“ Im Vergleich zu deren Nachfolgern Wulff und später Weil waren die Aufmerksamkeitswerte der drei SPD-Landesväter jedoch relativ gering ausgeprägt. (4) Lediglich Glogowski ging vor allem in seiner Zeit als Innenminister mit migrationspolitischen Themen an die Öffentlichkeit. Auch sein Nachfolger Bartling tat es ihm gleich. Das Innenministerium war entsprechend nach der Wahl von 1994 mit migrationspolitischen Aufgaben in Abteilungsstärke ausgestattet worden. Dass sich später wieder politikfeldfremde Aufgaben in die Organisationseinheit einschlichen, passt zur schleichend nachlassenden Aufmerksamkeit im Zeitverlauf bis 2003.

(5) Insgesamt vier verschiedene Personen leiteten zeitweilig das Sozialressort. Die ersten drei – Hiller, Wolf und Merk – machten nicht vornehmlich als Integrationspolitiker von sich reden. (5a) Während sich bei Hiller und Wolf keine nennenswerten Verschiebungen ergaben, (5b) fand in Merks Amtszeit eine Eingliederung der stabsorganisierten Ausländerbeauftragten in die Linie statt. Anlass war hier wohl die Zusammenführung von Frauen- und Sozialministerium in einem Haus. (5c) Umgekehrt hätte man im Zuge vermehrten Engagements der vierten Amtsinhaberin Trauernicht in Sachen Integration eine Vergrößerung und Aufwertung des Aufgabenbündels erwartet. Dies ist wiederum nicht eingetreten.

(6) Auch der neue integrationspolitische Schwerpunkt in der Bildung schlug sich nicht in der Aufbauorganisation des Kultusministeriums nieder. So sind die Ergebnisse für immerhin knapp über 20% der Delegationsbeziehungen nicht hypothesenkonform.

Abbildung 6.4.5: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen der Fallgruppe Niedersachsen 1994-2003

Fallgruppe Niedersachsen 1994-2003						
Nr.	Entscheidungsgegenstand	Stichwort	Beteiligte	Seq.	Del.Bez.	Erk.
1	Migration und Integration	Zweiteilung in Migr. und Int.	SPD/MP/Innen, Soz.Min	1-3	3	
2	Migration und Integration	mangelnde Aufmerksamk. 1998	SPD/MP/Innen, Soz.Min	1-3	3	
3	Migration und Integration	Rolle der Ministerpräsidenten	MP/Innen, Soz.Min	3	2	
4	Migrationspolitik	restriktiver Kurs Glogowskis	SPD/MP/Innen	1-3	2	
5a	Integrationspolitik	mangelnde Aufm. Hiller/Wolf	MP/Soz.Min	1	2	
5b	Integrationspolitik	Merk, spärliche Datenlage	MP/Soz.Min/Spitzenbeamte	3-4	2	
5c	Integrationspolitik	Trauernicht	MP/Soz.Min/Spitzenbeamte	3-4	2	
6	Bildungspolitik	Jürgens-Pieper	MP/Soz.Min/Spitzenbeamte	3-4	2	
				1-4	18	12/4/2
				<< Gesamt		
18						

Legende
 Erk. Erkenntnisbaustein
 konform
 falsifiziert
 keine Aussage möglich
 Del. Bez. Anzahl der Delegationsbeziehungen
 Seq. beteiligte Sequenzen

Eigene Darstellung.

6.4.3 Fallgruppe Niedersachsen 2003-2013

Diese Fallgruppe überspannt den Zeitraum der bürgerlichen Koalition aus Christdemokraten und Liberalen mit den Wahlperioden 2003-2008 und 2008-2013. Union und Freidemokraten lösten im Jahr 2003 die SPD-Alleinregierung unter der Führung von Sigmar Gabriel ab.

Die CDU begann die erste Legislaturperiode des Fallgruppenzeitraums mit hoher Aufmerksamkeit gegenüber Migrations- und Integrationspolitik. Für die Union spielte auch

die Aussiedlerpolitik eine herausragende Rolle. Hingegen hielten sich die Liberalen in Angelegenheiten des Politikfelds eher zurück. Auch die jeweiligen Ministerpräsidentenstellvertreter von der FDP traten meist nur zur Einzelfragen der Flüchtlingspolitik und vor allem gegen Ende der zweiten Periode in Erscheinung.

Ministerpräsident Christian Wulff entdeckte schon bald nach Amtsantritt die Integrationspolitik für sich. Diese vertraute er dem Innenminister Uwe Schünemann an. Im Innenministerium fanden sich zunächst sowohl migrations- als auch integrationspolitische Aufgaben. Im Zuge einer vertikalen Aufwertung des Gesamtpolitikfelds machte Schünemann 2007 aus einer Abteilung zwei: eine Ausländerrechts- und eine gesonderte Integrationsabteilung. Wohlwollende Unterstützung erhielt er dabei auch von der bisherigen Ausländerbeauftragten Erpenbeck, die mit der Leitung und dem Aufbau der Integrationsabteilung betraut wurde. Kurze Zeit später wurde Honey Deihimi zur neuen Integrationsbeauftragten bestimmt.

Zu Beginn der zweiten Regierungsperiode stand man damit auf dem Höhepunkt der vertikalen Verortung des Felds. In der Folgezeit trat Schünemann in zunehmendem Maße als asyl- und sicherheitspolitisch restriktiver Politiker auf. Dies beeinträchtigte die beabsichtigte Wahrnehmung des integrationspolitischen Kurses in der Öffentlichkeit. Unbeschadet der ausländer- und asylrechtlichen Komponente entband Wulff Schünemann deshalb mittels Neuzuschnitt der Ressorts von der integrationspolitischen Zuständigkeit. Mit Aygül Özkan holte sich der Ministerpräsident die erste muslimgläubige Ministerin mit Migrationshintergrund auf Landesebene in sein Kabinett. Als Sozialministerin übernahm sie die Integration von Schünemann. Kurze Zeit später erfolgte im Sozialressort eine vertikale Abstufung des integrationspolitischen Aufgabenbündels durch Zusammenlegung der Integrations- und der Generationenabteilung. Ein weiterer Rückbau aufbauorganisatorischer Strukturen vollzog sich mit dem Ausscheiden Deihimis als Beauftragte. Mit drei starken Frauen im Verantwortungsbereich des Politikfelds waren Parallelstrukturen geschaffen worden, die mit dem Weggang der Beauftragten und der Auflösung ihres Amts ein Stück weit abgebaut wurden. Weniger veränderungsreich gestaltete sich hingegen die Verortung des neu geschaffenen Aussiedlerbeauftragten. Dieser blieb über die gesamten zehn Jahre seiner Amtszeit sonderorganisiert dem Innenminister unterstellt.

Als Christian Wulff im Sommer 2010 zum Bundespräsident gewählt wurde, gab er sein Amt an David McAllister ab. Entgegen der bisherigen Praxis Wulffs griff dieser weit weniger in die migrations- und integrationspolitischen Geschicke der Landesregierung ein und legte Wert auf die jeweilige Ressortverantwortung Schünemanns und Özkans. Maßgeblich geprägt waren Veränderungen in dieser Fallgruppe insbesondere durch zwei herausstechende Personen: Uwe Schünemann und Christian Wulff. Darüber hinaus gab es weitere Personen, die im migrations- und integrationspolitischen Zusammenhang für Bewegung in der Aufbaustruktur sorgten. Dazu gehörten die Ausländerbeauftragte und spätere Abteilungsleiterin Gabriele Erpenbeck und die Sozialministerin Aygül Özkan genauso wie die Integrationsbeauftragte Honey Deihimi.

6.4.3.1 *Deskription der unabhängigen Variablen und Prozessanalyse*

In diesem Abschnitt werden die potentiell relevanten Akteure für die Fallgruppe benannt, deren Position in der Delegationskette angegeben sowie deren Ziele erläutert oder abgeschätzt.

CDU und FDP konnten 2003 die Sozialdemokraten aus der Regierungsverantwortung drängen. Auch 2008 konnten sich die Bürgerlichen in der bisherigen Koalitionskonstellation die Mehrheit sichern. Bis zu seiner Wahl zum Bundespräsidenten war Christian Wulff niedersächsischer Ministerpräsident. Zu seinem Nachfolger wurde im Sommer 2010 David McAllister bestimmt. Das Amt des Ministerpräsidentenstellvertreters füllte bis Februar 2009 der Freidemokrat Walter Hirche aus. Ein kurzes Gastspiel in dieser Funktion hatte Philipp Rösler, der lediglich bis Oktober desselben Jahres im Amt blieb, bevor er sich dann auf die Bundesebene konzentrierte. Ihm wiederum folge Jörg Bode nach, der auch in McAllisters Amtszeit Posteninhaber blieb.

Als einer der zentralen Akteure stellte sich Innenminister Uwe Schünemann heraus. Er leitete das Innenressort im gesamten Zeitraum der schwarz-gelben Koalition. Der 2003 berufene Aussiedlerbeauftragte Rudolf Götz – damals Landtagsabgeordneter – blieb über diese Zeitspanne von zehn Jahren ebenfalls unverändert dort angesiedelt. Im Sozialministerium vollzogen sich hingegen zwei Personalwechsel an der Hausspitze. Die erste Amtsinhaberin im Fallgruppenzeitraum, Ursula von der Leyen, wechselte gegen Ende 2005 in die Bundespolitik. Zu ihrer Nachfolgerin wurde zunächst Mechthild Ross-Luttmann bestimmt.

2010 gab sie ihr Amt jedoch an die erste türkischstämmige Landesministerin Aygül Özkan ab. Zu den bekannten Gesichtern in der Spitzenbeamtenschaft wie die Ausländerbeauftragte Gabriele Erpenbeck und Herbert Jelit traten spätere Verantwortungsträger wie beispielsweise Dr. Frank Frühling in den Landesdienst ein. Erpenbeck wechselte später an die Spitze der neu geschaffenen Integrationsabteilung. Ihr Beauftragtenamt ging zunächst in jener Abteilung auf. Im späteren Verlauf stieß zudem vorübergehend eine neue Integrationsbeauftragte, Honey Deihimi, hinzu. Sie war noch im Innenministerium ins Amt berufen worden und legte selbiges einige Zeit nach dem Wechsel ins Sozialministerium nieder.

Kettenglied I: Diese Fallgruppe umspannt – wie auch schon die vorherige – insgesamt zwei Wahlperioden. Während die Programme der Wahlen 2003 also als Datengrundlage für die Abschätzung der Startbedingungen dienen, kann mit den Programmen von 2008 der Zwischenstand für die Ziele beider Akteure eingefangen werden. Im direkten Vergleich zwischen CDU und FDP liegen die Christdemokraten jeweils vorn. Mit einem Gesamttextanteil von 3,1% im Jahr 2003 und 5,8% im Jahr 2008 liegt die Union jeweils weit vor den Liberalen mit 2,1% zu beiden Betrachtungszeitpunkten. Auch der zweite Grobindikator zur Abschätzung der Aufmerksamkeit mittels des hierarchischen Stellenwerts zeigt ein ähnlich Bild: Mit 1,79% erreicht die CDU fast einen doppelt so hohen Wert wie die FDP mit 0,93%. Während die Freidemokraten 2008 ihrerseits zulegen (1,56%), bricht der hierarchische Stellenwert der Christdemokraten alle Rekorde: Mit

9,09% liegt der Wert am oberen Ende aller gemessenen Ausprägungen. Basierend auf diesen Schätzwerten ist eindeutig, welche der beiden Partner dem Feld relativ mehr Aufmerksamkeit widmet. Auch absolut interpretiert war von den Christdemokraten zu erwarten, dass die vertikale Ansiedlung des Politikfelds nicht im niedrigen Wertebereich stattfinden wird.

Für eine genauere Zielabschätzung hinsichtlich der horizontalen Verortung ist ein detaillierter Blick in die einzelnen Programme nötig. Das CDU-Programm von 2003 lässt sich in drei großzügige thematische Cluster aufteilen.

Cluster I bildet dabei ein ausgedehnter Textteil, in dem Spätaussiedlerpolitik konzentriert behandelt wird. Zwar wird nicht – wie in anderen Bundesländern, in denen die Union in Regierungsverantwortung kam – schon im Programm ein Aussiedlerbeauftragter angekündigt; dass aber Spätaussiedler eine sehr prominente Rolle in der christdemokratischen Aufmerksamkeitsverteilung spielen, zeigt *erstens* die Länge des Bausteins, *zweitens* die sehr breite Themenabdeckung innerhalb dieses Textabschnitts und *drittens* eine ähnlich ausführliche Beschäftigung mit dem Thema ‚Vertriebene und Aussiedler‘ im Vorperiodenprogramm (ni1998cdu). Die Grünen-Politikerin Polat (Q 2015) verwundert der Aufmerksamkeitsfokus der Christdemokraten nicht: „Bei den Aussiedlern ist es ja so, dass sie als klassische CDU-Klientel wahrgenommen wurden – früher auch von der grünen Partei. Und man hat sich vielleicht auch als Aussiedler anfangs dieser Partei näher gefühlt und sich auch gar nicht als Zuwanderer oder Migrant gesehen. Sondern man hat ganz stark auf diese deutsche Identität wertgelegt.“

Logisch getrennt vom Spätaussiedler-Cluster, aber dennoch gleich anschließend verortet, befindet sich *Cluster II*. Auch hier handelt es sich um einen konzentrierten Textabschnitt – diesmal zur Zuwanderungs- und Integrationspolitik für nicht-deutsche Zuwandernde. Auf defizitäre Fähigkeiten von Zuwanderern abstellend stehen Fragen des gesellschaftlichen Zusammenlebens und der Arbeitsmarktintegration im Vordergrund. Beide Cluster werden unter einem eigenen Punkt auf höchster Gliederungsebene behandelt.

Cluster III umfasst insgesamt 4 der insgesamt 7 nicht-konzentrierten Beobachtungen. Diese sind im Kontext sicherheits- und ordnungsbezogener Themen über den innenpolitischen Programmbereich verteilt. In diesem Zusammenhang werden Jugendkriminalität, organisierte Kriminalität, Abschiebung nach Straffälligkeit und Haftverbüßung im Ausland thematisiert. Asylpolitik spielt keine Rolle. Nicht ein einziges Mal sind die Wortstämme ‚Asyl‘ und ‚Flucht‘ zu beobachten. Aus der Analyse des Sprachgebrauchs lässt sich eine weitere wichtige Feststellung herausstellen: Während auf den Wortstamm ‚Migra‘ völlig verzichtet wird, treten ‚Aussiedl‘ (12), ‚Integr‘ (17) und ‚Ausl‘ politikfeldbezogen auffallend häufig auf. Zwar war ‚Integration‘ zur Jahrtausendwende zum dominanten Programmbegriff geworden und mit dem Landesintegrationsplan bereits in Erscheinung getreten; die CDU als neue Regierungspartei verhilft diesem aber zum Durchbruch im Strukturvokabular Niedersachsens.

Zusammengefasst lässt das Programm in der Gesamtbetrachtung keinen Zweifel daran, dass *erstens* das Politikfeld stark im innenpolitischen Kontext gesehen wird, dass *zweitens* die Gruppe der Spätaussiedler eine Sonderrolle¹⁹² abseits von anderen Migrantengruppen einnehmen werden, dass *drittens* Asylpolitik völlig ausgespart wurde und dass *viertens* der Weg für den Programmbegriff ‚Integration‘ geebnet war.

Die FDP versammelt die Teilbereiche des Politikfelds unter der bezeichnenden Überschrift ‚Zuwanderung, Integration und Ausländerpolitik‘ in einem kurzen, konzentrierten Textteil. Aussiedlerpolitik wird nicht angesprochen. Ohne Begriffe wie ‚Asyl‘ und ‚Flüchtlinge‘ zu verwenden, gehen die Liberalen kurz auf die Rückkehrförderung von Ausländern ohne Bleiberecht ein. Die Freidemokraten stehen mit ihrer Programmatik der CDU-Linie nicht entgegen. Auch im FDP-Text nehmen Zuwanderungsbegrenzung, Defizite bei Bildung und Sprache sowie die Einpassung in das deutsche und niedersächsische Werte- und Rechtssystem eine zentrale Rolle ein. Abseits des konzentrierten Abschnitts findet sich neben einer kleineren Textstelle zur Innenpolitik noch eine Beobachtung vom Typ 2 zur Bildungspolitik.

Beim Erscheinen des FDP-Wahlprogramms 2008 hat sich inzwischen ein inhaltlicher Richtungswandel vollzogen. Zwar heißt die Überschrift noch immer ‚Zuwanderung, Integration und Ausländerpolitik‘; der Ton ist jedoch anders. Dominiert wird der konzentrierte Textteil diesmal von einer offenen Einwanderungspolitik. Es wird auch Bezug auf eine aufbauorganisatorische Veränderung aus der letzten Legislaturperiode genommen: Man schreibt sich als Teil der Regierung die Einführung der Härtefallkommission auf die Fahnen. Abgesehen vom inhaltlichen Richtungswechsel bleibt die thematische Besetzung im konzentrierten Abschnitt jedoch unverändert auf der Zuwanderungsthematik mit einigen Elementen aus dem Integrationsbereich.

Neu ist, was außerhalb des konzentrierten Textfelds stattfindet. Hier finden sich zahlreiche kleinere Beobachtungen, die eine große Bandbreite von Themen abdecken. Vertreten ist dabei die Kultur-, Sport-, Wohnungsbau- und Wirtschaftspolitik genauso wie die geschlechterspezifische Politik. Auffallend sind gleich 3 Beobachtungen zur Gesundheitspolitik, wo insbesondere kultursensible Pflege und Gesundheit im Alter thematisiert werden.

Der programmatische Wandel mit querschnittspolitischem Anstrich muss jedoch weniger als vorausseilende Innovation, sondern mehr als Kursanpassung an die Geschehnisse der letzten vier Jahre gesehen werden. Unter dem Strich habe sich das migrations- und integrationspolitische Engagement der Liberalen sehr in Grenzen gehalten: „Die FDP hat sich dann lange Zeit auf Wirtschaftsthemen konzentriert und hatte wohl die Vorstellung, dass das ausreichen würde.“ (Q Jelit 2015). Die Freidemokraten hätten sich bis gegen Ende ihrer zweiten Regierungsperiode „weniger bis gar nicht“ (Q Polat 2015) in die Diskussion eingeschaltet. „Und dann gegen Ende merkten sie, dass sie unterge-

¹⁹² So betonte man 2004 aus dem CDU-geführten Innenministerium: „Bei den Spätaussiedlern handelt es sich um deutsche Staatsbürgerinnen und Staatsbürger und nicht um Ausländer.“ (Landtagsdrucksache 15/1039 NI 2004: 3)

hen in dieser Gesamtsituation [...] und dass das doch ein wichtiges Thema in Niedersachsen geworden ist [...]. Dann haben die im Wahlkampf gerade im Bereich der Flüchtlingspolitik mit einem 10-Punkte-Papier angefangen und so weiter. Es gab auch eine Auseinandersetzung im Landtag, in der Schünemann gesagt hat: ‚Dieses Papier der FDP ist ganz unten im Stapel gelandet‘. Auch noch sehr despektierlich so auf die Art: ‚Was wollt ihr vom kleinen Koalitionspartner denn?‘ Bei der FDP hatten daraufhin auch komplett sämtliche Abgeordnete – das war eine Fraktionskampagne – in ihrer Signatur stehen: ‚Flüchtlingspolitik ...‘ [...]. Das war sozusagen eine Wording-Mainstreaming-Kampagne innerhalb der FDP. Und das war grade auch – wie ich meine – gegen Ende der Periode.“ Vermutlich habe man sich gedacht, so Polat, „Oh, jetzt wird’s schwierig“ und sei dann thematisch in die Offensive gegangen. Auch aktuell¹⁹³ sei zu beobachten, dass die Liberalen wieder stärker auf dem Feld aktiv seien, so Jelit (Q 2015).

Im Wahlkampf zuvor war davon aber noch nichts zu erkennen. Man passte sich lediglich dem Kurswechsel an, der sich zwischen 2003 und 2008 vollzogen hatte. Denn bis zum Wahlkampf im Jahr 2008 war viel geschehen – und zwar vor allem in (CDU Landesvorstand 2009: 8f) und mit der CDU.

Abbildung 6.4.6: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung in den Programmtexten CDU und FDP sowie des Koalitionsaushandlungsgremiums (Koa) in Niedersachsen 2003

Niedersachsen									2003									CDU/FDP	
Akteur	Reg.anteil in %	GTA in %	Anzahl der Textteile						konzentr. Teil		Politikfelder mit den größten Streuwerten						Präambel/ Nachwort	Aussiedler	
			konz	4	3	2	1	Gesamt	HPF	hier. Stw.	B1		B2		B3				
CDU	85,85	3,1	2	1	1	4	9	9	3 Cluster	1,79	4	Innen	1	Wohnen	1	Sport/Verb	0	2	
FDP	14,15	2,1	1	1	0	2	0	3	Zuwdg.	0,93	1	Bildung	1	Innen	1	Übergreifend	0	0	
Koa		1,54	1	0	1	1	1	3	Zuw./Auss.	5,88	1	Innen	1	Recht	1	Zusammenf	0	2	
Abkürzungen																			
GTA	Gesamttextanteil								Reg.anteil	Sitzanteil der Partei an den Gesamtsitzen der Regierungsfractionen									
hierStw.	hierarchischer Stellenwert der höchsten Beobachtung								HPF	Hauptpolitikfeld									

Eigene Darstellung.

Abbildung 6.4.7: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung in den Programmtexten von CDU und FDP sowie des Koalitionsaushandlungsgremiums (Koa) in Niedersachsen 2008

Niedersachsen			2008														CDU/FDP	
Akteur	Reg.anteil in %	GTA in %	Anzahl der Textteile						konzentr. Teil		Politikfelder mit den größten Streuwerten						Präambel/ Nachwort	Aussiedler
			konz	4	3	2	1	Gesamt	HPF	hier. Stw.		B1		B2		B3		
CDU	83,95	5,8	2	1	0	8	2	11	Integration	9,09	2	Generationen	1	Wohnen	1	Wirtschaft	1	2
FDP	16,05	2,1	1	1	0	6	6	13	Zuw./Integ.	1,56	2	Gesundheit	2	Sport/Verb	1	Bildung	0	0
Koa		6,4	1	1	0	2	2	5	Integration	6,25	2	Wirtschaft	1	Innen	1	Frauen	0	2
Abkürzungen																		
GTA	Gesamttextanteil								Reg.anteil	Sitzanteil der Partei an den Gesamtsitzen der Regierungsfractionen								
hierStw.	hierarchischer Stellenwert der höchsten Beobachtung								HPF	Hauptpolitikfeld								

Eigene Darstellung.

Dies spiegelt sich auch im CDU-Wahlprogramm von 2008 wider. Auch hier finden sich mehrere kleine Beobachtungen zu den verschiedensten querschnittspolitischen Sachfragen. Kernstück ist aber ein sehr ausführlicher, über mehrere Passagen ausgedehnter und konzentrierter Textteil. Dieser enthält vereinzelt Angaben zur Zuwanderungs-, Asyl- und Aussiedlerpolitik, beschäftigt sich aber vorwiegend mit zahllosen Facetten der

¹⁹³ Stand zum Zeitpunkt des Gesprächs am 02.03.2015

Integrationspolitik. Allein der Wortstamm ‚Integr‘ ist 65 Mal in Gebrauch. Obgleich die Anbindung der Migrations- und Integrationspolitik laut Programmtext im Innenministerium bleiben soll, stellt sich Integrationspolitik im CDU-Programm als eigenständig emanzipiertes Politikfeld dar.

Wie schon vor vier Jahren trennen die Christdemokraten zwischen integrationspolitischen und kulturellen Aspekten von Aussiedlerpolitik. Auch in diesem Programm erhielt die Gruppe der Spätaussiedler zusammen mit den deutschen Heimatvertriebenen und Flüchtlingen einen logisch gesonderten Textteil. Dieser wurde gleich im Anschluss an den integrationspolitischen Textteil platziert.

Kettenglied II: Die Entscheidung für eine Verortung der Migrations- und Integrationspolitik beim Innenministerium sei von den Koalitionspartnern (Q Erpenbeck 2012) – also in Kettenglied II – festgelegt worden. Auch die Einverleibung der Ausländerbeauftragten in die Linie des Innenressorts sei eine bewusste Entscheidung gewesen (Q Jelit 2015). Welche der beiden Parteien migrations- und integrationspolitische Themen dabei tonangebend besetzt hatte, war schon während des Wahlkampfs klar. Trotzdem: Ein Blick auf die Koalitionsvereinbarungen als Endprodukt der Aushandlung kann Gewissheit schaffen.

Im Vereinbarungstext von 2003 klaffen die beiden Grobindikatorwerte für die Abschätzung der Aufmerksamkeit stark auseinander. Dadurch, dass ‚Integration‘ zwar einen eigenen Gliederungspunkt erhält, dieser aber sehr kurz gefasst ist [Typ 3], beträgt der Textanteilswert nur 1,54% während der vertikale Stellenwert in der Gliederung 5,88% aufweist. Hauptgegenstand des Textabschnitts ist jedoch nicht die in der Überschrift angekündigte Integration. Vielmehr wird in drei Abschnitte gegliedert, die wiederum aus nicht mehr als jeweils höchstens zwei Sätzen bestehen. Der *erste* Abschnitt handelt von Zuwanderungssteuerung, der *zweite* von Aussiedlerintegration und der *dritte* von Vertriebenen. Damit trägt das verschriftlichte Aushandlungsergebnis die Handschrift der Union. Wie man bereits aus dem Inhalt des Wahlprogramms der Christdemokraten erahnen konnte, ließ sich die CDU (Q Erpenbeck 2012) auch die Schaffung einer Beauftragtenstelle für Aussiedlerbeauftragten festschreiben. Allerdings wollte man sich hier noch nicht festlegen, in welcher Form und wo im Aufbau man das neue Strukturelement verorten wollte. Abgesehen von zwei weiteren kleineren Beobachtungen jeweils zur Eingliederung jugendlicher Aussiedler und zur Haftverbüßung im Ausland enthält der Text keine weiteren Bausteine zum Politikfeld.

Erwartungsgemäß fielen die Maße zum konzentrierten Abschnitt in der Vereinbarung von 2008 ganz anders aus. Mit 6,4% Textanteil und 6,25% Gliederungsstellenwert liegen die Werte dicht beieinander und bewegen sich auf hohem Niveau. Verantwortlich dafür ist die CDU. Dabei sprechen zwei Gründe gegen eine maßgebliche Einflussnahme der Freidemokraten. *Erstens:* Gemessen an den Grobindikatorwerten der FDP ist die geschätzte Aufmerksamkeit gegenüber der Migrations- und Integrationspolitik für beide Werte mehr als dreimal so hoch.

Zweitens: Verschiebungen im Gesamtkräfteverhältnis zwischen den beiden Parteien in der zweiten Periode hatten hier – im Gegensatz zur zweiten bürgerlichen Koalition in Hessen – ebenfalls keine nennenswerten Auswirkungen, zumal die FDP mit 16,05% Anteil an den Regierungssitzen im Parlament im Vergleich zur Vorperiode mit 14,5% nicht wesentlich an Verhandlungsressourcen hinzugewinnen konnte. So führten ein ähnlich bleibender Einfluss der Parteien auf die Ergebnisse der Aushandlung und ein weitaus niedrigeres Interesse der FDP am Politikfeld zur Dominanz der Christdemokraten.

Im Gegensatz zur Vereinbarung der Vorperiode ist hier tatsächlich die in der Überschrift angekündigte ‚Integration‘ inhaltlicher Hauptgegenstand. 2/3 des Abschnitts werden dazu verwendet, die integrationspolitischen Schwerpunkte der Koalition darzulegen. Das letzte Drittel teilen sich Aussagen zu erwünschter Zuwanderung von Fachkräften und die Aussiedlerpolitik in Zusammenhang mit dem Grenzdurchgangslager Friedland. Die Koalitionsaushandler legen dabei die Geschicke des Politikfelds vollständig in die Hand des Innenministeriums. Zunächst ist im Text davon die Rede, dass Innenminister Schünemann die Federführung bei der Erstellung eines Gesamtkonzepts erhalten solle, womit eine „nachhaltig und langfristig angelegte Integrationspolitik“ untermauert werden sollte. Aber mehr noch: „Zur Stärkung des integrationspolitischen Profils ist es notwendig, die über verschiedene Ressorts verteilten Kompetenzen zu bündeln. Unbeschadet der jeweiligen Ressortzuständigkeit erfolgt die Koordinierung und Steuerung aller integrationspolitischen Maßnahmen künftig durch das Innenministerium. Es ist Integrationsministerium und damit Ansprechpartner für alle Fragen der Integration.“ Damit folgt das Aushandlungsgremium der Agenda des CDU-Programms, wo es heißt: „Wir gestalten das Ministerium für Inneres und Sport um zu einem Ministerium für Inneres, Integration und Sport. Wir koordinieren dort alle mit Integration zusammenhängenden Angelegenheiten.“ (ni2007cdu).

Bei genauerer Betrachtung ist dieser Schritt bereits 2002 – also im Jahr vor der Wahl – vollzogen worden. Davon zeugt auch die Aussage im CDU-Wahlprogramm von 2008, wonach bereits eine neue Abteilung für Integration im Innenministerium gegründet worden sei, welche die politikfeldbezogenen Aufgaben dort bündele (ni2007cdu). Ins Auge sticht außerdem, dass sicherheits- und ordnungspolitische Themen in der Vereinbarung nur eine unbedeutende Rolle spielen.

Im Vergleich der beiden Vertragstexte von 2003 und 2008 wandelte sich *erstens* der inhaltliche Schwerpunkt von eher sicherheits- und zuwanderungspolitischen hin zu integrationspolitischen Themen und *zweitens* der Stellenwert von einem eher moderaten zu einem erhöhten Niveau. *Drittens* ist festzustellen, dass die CDU zweifelsohne tonangebend war, wenngleich die FDP keine wesentlich gegenläufigen Ziele verfolgte. *Viertens* stellte man die Gründung einer Integrationsabteilung heraus. Diese war schon im Jahr vor der Wiederwahl ins Leben gerufen worden.

2003 stellte man in den ersten beiden Kettengliedern – neben anderen kleineren Festlegungen – die Weichen für vier zentrale Punkte: *Erstens* wurde ein Spätaussiedlerbeauftragter berufen. *Zweitens* verlagerte man fast sämtliche nennenswerten Aufgabenbündel der Migrations- und Integrationspolitik ins Innenressort. *Drittens* wertete man dort das verschmolzene Gesamtbündel signifikant auf. *Viertens* ebnete man den Weg für eine, vom migrationspolitischen Teil emanzipierte Integrationspolitik.

2008 hingegen erläuterte man ausführlich die Beweggründe für die 2007 geschaffenen Fakten, die im wesentlichen in einer weiteren Aufwertung des Aufgabenbündels und einer weitergehenden Ausdifferenzierung von Migrations- und Integrationspolitik bestanden.

Kettenglied III: Diese geschaffenen Fakten wurden auch von der christdemokratischen Gesamtpartei mitgetragen. Die beiden zentralen Figuren auf dem migrations- und integrationspolitischen Terrain Niedersachsens waren jedoch Ministerpräsident Christian Wulff und Innenminister Uwe Schünemann.

Der Stellvertreter Wulffs, Walter Hirche, trat entsprechend der Prioritätensetzung seiner Partei kaum mit migrations- und integrationspolitischen Themen in Erscheinung. Weder in seiner Munzinger-Vita (2008c) noch im Spiegel der Presse finden sich Hinweise auf verstärktes Engagement in dieser Sache. Sein Augenmerk galt insbesondere der Wirtschaftspolitik (Munzinger 2008c), sodass Migrations- und Integrationspolitik – wenn überhaupt – eher in diesem Zusammenhang auftrat (z.B. Göres 2004)¹⁹⁴. Ähnlich wenige Anhaltspunkte für ein nennenswertes Aufmerksamkeitsniveau finden sich bei seinen Nachfolgern Rösler und Bode.

Dr. Phillip Röslers Stammpolitikfeld war die Gesundheitspolitik. Seine asiatische Herkunft spielte für die politische Schwerpunktsetzung keine Rolle¹⁹⁵, zumal er bereits mit 9 Monaten von einem Ehepaar adoptiert und nach Deutschland kam (Munzinger 2013e). Unabhängig vom persönlichen Hintergrund äußerte er sich kritisch gegenüber der restriktiven Terrorbekämpfungs- und Bleiberechtspolitik Schünemanns (TAZ 2006, Himmelreich 2006) und signalisierte damit im Jahr 2006 – also noch im Rahmen der ersten der beiden bürgerlichen Regierungsperioden – einen gewissen Teilhabeanspruch der FDP (vgl. Dernbach 2013) an der Ausgestaltung des Politikfelds an. Mindestens bestand dieser Anspruch jedoch darin, dass die FDP den christdemokratischen Akteuren einen nicht uneingeschränkt weiten Handlungskorridor zugestand. Seine Verweildauer im Landesministeramt war jedoch nur kurz. Schon gut ein halbes Jahr nachdem er Anfang 2009 das Ministerpräsidentenstellvertreter- und Wirtschaftsministeramt von Hirche übernommen hatte, wechselte er in die Bundespolitik. Sein späterer Nachfolger,

¹⁹⁴ Hirche (2008) gab zu Beginn der Periode 2008-2013 eine Antrittsregierungserklärung ab, in der migrations- und integrationspolitischen Themen ein breiter Raum eingeräumt wurde; allerdings tat er dies im Namen des zum damaligen Zeitpunkt schwer erkrankten Landesvaters Wulff, der nicht persönlich erscheinen konnte.

¹⁹⁵ Freilich finden sich vereinzelt auch Äußerungen zur Integrationsthematik – so beispielsweise kurze Statements in der Aussprache zur Hirche-Regierungserklärung (Rösler 2008: 105f). Angesichts des damaligen Regierungskurses kam hier aber auch nicht umhin, das Thema anzusprechen.

Jörg Bode (Munzinger 2013f), verfolgte in Sachen Bleiberechtspolitik schon als Generalsekretär eine ähnliche Linie wie Rösler (TAZ 2008, Quasthoff 2009) und trat ansonsten eher selten¹⁹⁶ mit migrations- und integrationspolitischen Sachfragen in Erscheinung.

Für Christian Wulff avancierte Integrationspolitik insbesondere in Verbindung mit seinem religiös konnotierten Aspekt des Islam zu einem der drängendsten Themen seiner Amtszeit. Dabei war er in den Jahren der Opposition und zu Anfang seiner Amtszeit als Landesvater nicht in besonderem Maße im Zusammenhang mit dem Politikfeld aufgefallen (Munzinger 2012b). Auch in seiner ersten Regierungserklärung vor dem Niedersächsischen Parlament (Wulff 2003) fanden sich nur drei sehr kurze Textteile zum Politikfeld: einer zur Haftverbüßung von Ausländern in ihren Heimatländern und zwei zur Förderung von Bildung und Sprache von Menschen mit Migrationshintergrund. Während sich die gewidmete Aufmerksamkeit gegenüber dem Gesamtpolitikfeld noch merklich ändern sollte, blieb Bildung der Schwerpunkt seiner Integrationspolitik. Zu Wulffs Vorstellungen gehörten insbesondere eine „bessere Sprachförderung sowie islamischer Religionsunterricht in deutscher Sprache.“ (Wormser Zeitung 2007).

Die Kehrtwende kam in der zweiten Hälfte seiner ersten Amtsperiode. „Ob es dann rein strategisch-politisch motiviert war, dass dann Ministerpräsident Wulff rechtzeitig die Signale so gedeutet hat, dass er gesagt hat: ‚Wenn wir die Macht in Niedersachsen halten wollen auf Dauer ...‘: Das kann ich nicht beurteilen. Das kann ich nur vermuten.“, so der Migrationsreferatsleiter Jelit (Q 2015). Jede Regierung müsse sich Gedanken über ihre Wiederwahl machen. „Thematische Erhöhungen“ bestimmter Themenfelder könnten dabei hilfreich sein (ebd.: 15). Unbeschadet verschiedener Ansätze, die Wulff dazu gebracht haben, sich dem Thema verstärkt zu widmen, bescheinigen die einschlägigen Interviewpartner (Q Jelit 2015, Q Schröder-Köpf 2015, Q Polat 2015, Q Erpenbeck 2012, Q Ollenschläger 2012a) Wulff aus verschiedenen Rollenperspektiven durchweg verstärktes Engagement auf diesem Feld. Nur dann, wenn etwas politisch gewollt sei und kommuniziert werde, gäbe es die Chance, eine Aufwertung im regierungspolitischen Portfolio zu erreichen, so Erpenbeck (Q 2012). Für 2012, als Wulff noch Ministerpräsident des Landes war, stellt sie sogleich fest: „Wir haben einen Ministerpräsidenten der das jede Woche mindestens einmal sagt.“ (ebd.).

Die Anschlussfrage muss nun angesichts des hohen Salienzswerts von Christian Wulff hinsichtlich des Teilbereichs ‚Integration‘ lauten, wie er mit den nachgeordneten Agenten in dieser Sache verfahren würde.

¹⁹⁶ Dies drückte sich beispielsweise dadurch aus, dass die FDP 2009 zwar einen Plan zur Einführung des islamischen Religionsunterrichts vorstellte. Im Vordergrund stand hier aber nicht der Niedersachse Bode, sondern sein hessischer Kollege Hahn (vgl. Anders 2009).

Kettenglied IV: Zunächst fiel die Wahl auf den Innenminister Uwe Schünemann. Als damals noch natürlicher Hort migrationspolitischer Aufgaben erhielt das Innenressort nun auch die Zuständigkeit für Integration. Eine nähere Befassung mit den Zielen Schünemanns und deren Verhältnis zu den Zielen Wulffs ist deshalb unabdingbar.

Schünemanns Ziele¹⁹⁷ müssen aufgrund unterschiedlicher Stoßrichtungen getrennt nach den beiden Teilbereichen ‚Migration und Innere Sicherheit‘ *einerseits* und ‚Integration‘ *andererseits* herausgearbeitet werden. Er sei von Kritikern wegen seines als hart wahrgenommenen Kurses in Flüchtlingsfragen immer wieder als ‚Abschiebeminister‘ betitelt worden (Welt 2013b). Auch habe er sich bei Muslimen unbeliebt gemacht, weil er mit Personenkontrollen vor Moscheen Islamgläubige unter Generalverdacht gestellt habe (Hamburger Abendblatt 2014a). So war Schünemann sowohl regional (Osnabrücker Zeitung 2013) als auch im linken Spektrum (Knödler 2013, TAZ 2013a, von Appen 2013) und im moderat konservativen Spektrum (Welt 2013a, Fertmann 2014) der Pres-selandschaft als ‚Hardliner‘ bekannt (vgl. Munzinger 2013g).

Außerhalb sicherheits- und bleiberechtlicher Fragen sei Schünemann umgekehrt sehr engagiert in der Integrationspolitik (Laschet 2008: 209) gewesen: „Schünemann war jemand – das glaubt heute kaum jemand draußen –, dem Integration wirklich am Herzen lag. Das war ein Thema für ihn. Er ist ja eher bekannt als Hardliner unter den Ministern in der Öffentlichkeit. Aber Integration war sein Thema. Zum Beispiel hat er die Sachen, die in das Zuwanderungsgesetz gekommen sind mit den Integrationskursen und mit anderen Dingen sehr aktiv begleitet. [...] Er hat es zum Thema gemacht.“ (Q Erpenbeck 2012). Deshalb habe er sich 2003 als designierter Innenminister dafür stark gemacht, dass die Integration zu ihm kam. „Schünemann hat Integration als sein Anliegen gesehen. Wir haben nie genau darüber diskutiert, aber so ist es, wie ich es erlebt habe: Er hat es immer gesehen als Komplettierung der ausländerrechtlichen Aufgaben, die ein Innenminister hat. Das war sozusagen ‚die andere Seite der Medaille‘. Ich habe ihn immer aktiv erlebt in Fragen der Integration“, so Erpenbeck (ebd.). Als besonderes Beispiel für sein Engagement führt sie weiter aus: „Er ist derjenige, der vor allem damals mit dem ehemaligen Integrationsminister in NRW, Laschet, - die beiden sozusagen im Doppelpack – dafür gesorgt hat, dass es heute eine Fachministerkonferenz, nämlich die Integrationsministerkonferenz gibt. Das war ein großer Kampf gegen die Ministerpräsidentenkonferenz, weil die kein neues Gremium wollten. Aber die beiden haben es dann doch geschafft und durchgesetzt. Und so ließe sich diese Liste fortsetzen.“

Einerseits waren Muslime seinetwegen polizeilicher Überwachung ausgesetzt; andererseits setzte sich der CDU-Politiker beispielsweise für den Islamischen Religionsunterricht ein (vgl. Horstkotte 2013). Integrationspolitik sei von Schünemann „gewollt“ gewesen (Q Erpenbeck 2012). „Und das hat dann vier Jahre später dazu geführt, dass dann

¹⁹⁷ In nahezu allen Fällen stieß man in allen Bundesländern bei Interviewanfragen auf große Bereitschaft zur Teilnahme. Uwe Schünemann war eine der beiden Personen, die auf Anfrage nicht zu einem Interview bereit waren. Obwohl er aufgrund dessen in diesem Text nicht zu Wort kommt und sich auch nicht näher erklären kann, wurde versucht, ein möglichst ausgewogenes und konsensfähiges Bild der Ziele des Politikers zu schaffen.

daraus eine ganze Abteilung wurde, weil die Aufgabe größer war und weil mehr Personal gebraucht wurde. [...] Das war eine Entscheidung des Ministers. Und der Minister damals wusste sehr wohl – obwohl das damals ein Regierungswechsel war – was Integration bedeutet. Und Minister Schünemann hatte einen Plan. Außerdem sind das ja häufig bei Regierungswechseln nicht Menschen die Minister werden, die keine Ahnung haben oder die ganz von außen kommen. Sondern bei Schünemann war das so: Er war parlamentarischer Geschäftsführer seiner Fraktion im Landtag vorher. Das heißt: Er hatte einen sehr genauen Überblick über das, was in den Häusern inhaltlich läuft. Und Innenpolitik war auch immer sein Thema. Also insofern war das für ihn nichts Neues.“ Schließlich hätten Schünemann und Ministerpräsident Wulff ein Jahr vor der anstehenden Landtagswahl entschieden, dass Integration eine Abteilung werden solle und dass Integration auch in den Namen des Ministeriums auftauchen solle. (Q Erpenbeck 2012). Das, was von den beiden bereits 2007 beschlossen und umgesetzt wurde, hob man im CDU-Wahlprogramm ein Jahr später prominent hervor: „Wir gestalten das Ministerium für Inneres und Sport um zu einem Ministerium für Inneres, Integration und Sport. Wir koordinieren dort alle mit Integration zusammenhängenden Angelegenheiten. Personell machen wir diese Neuausrichtung fest an der bereits neu geschaffenen Position der Integrationsbeauftragten.“

Damit wurde noch deutlicher, dass man den Innenminister mit zwei sehr unterschiedlichen Teilbereichen des Politikfelds betraut hatte. Während für Schünemann und zunehmend auch für Wulff Integrationspolitik als Profilierungsthema angedacht war, stand der Innenminister vermehrt mit migrations- und sicherheitspolitischen Fragen in der Öffentlichkeit (vgl. Randermann 2015). Dies hatte wiederum Auswirkungen auf die Wahrnehmung Schünemanns im Gesamtpolitikfeld. Damit wurden Wulffs Pläne einer vorbildhaft wahrgenommenen Integrationspolitik durchkreuzt. Die Grünen-Abgeordnete Polat (Q 2015) erinnert sich: „Als Wulff noch Ministerpräsident war, da lief ‚Bad-Cop, Good-Cop‘. Schünemann hat Moscheekontrollen gemacht, islamische Viertel identifiziert, wo angeblich besondere Probleme waren oder hat Muslime beim Gang zur Moschee kontrolliert. 3000 bis 4000 Muslime wurden teilweise gestempelt – was da alles rauskam. Und Wulff hat ja sozusagen das Gegenteil gemacht. Er hat den Staatsvertrag [mit dem Islam] angekündigt und so weiter. Von daher war da diese Dialektik.“ Ihren vorläufigen Höhepunkt erreichte die zunehmende Diskrepanz zwischen Wulff und Schünemann (vgl. auch TAZ 2009 und Schöneberg 2009, Munzinger 2013g) dann im Jahr 2010. Im Tagesspiegel heißt es hierzu: „Erst 2010 beendete ein Machtwort des damaligen Ministerpräsidenten Christian Wulff (CDU) das Treiben seines Ministers und Parteifreunds Uwe Schünemann, der die Aktionen gegen unbescholtene Menschen bis zuletzt als Mittel verteidigte, der ‚Bedrohung durch den internationalen Terrorismus‘ zu begegnen.“ (Dernbach 2013).

Um seinen integrationspolitischen Schwerpunkt davor zu retten, dass dieser in der Diskussion um Bleiberecht und Sicherheitspolitik untergeht, entschied sich Wulff zu einer drastischen Maßnahme. Im Rahmen einer aufsehenerregenden Kabinettsumbildung (Munzinger 2012b) veränderte er auch gleich den Zuschnitt der Ministerien: „Dann

kam die Umressortierung, indem man dem Innenministerium den Bereich der Integration weggenommen hat. Das war eine Entscheidung des damaligen Ministerpräsidenten Wulff.“ (Q Jelit 2015). Damit habe Wulff seinen restriktiv agierenden Innenminister auch ein Stück weit demontieren wollen, so Polat (Q 2015). Wolfgang Jüttner (2010: 8660), Abgeordneter der SPD, kommentiert in der parlamentarischen Debatte um die Kabinettsumbildung, dass Schünemann diese zwar überlebt habe, aber dabei geschrumpft sei.

Für Wulff musste sich für diesen Schritt jedoch zunächst eine Gelegenheitsstruktur zur Herauslösung des Bereichs und ein neuer Ansiedlungsort ergeben. Diese Gelegenheit schuf er mit der Umgestaltung des Kabinetts. Polat (Q 2015) erinnert sich: „Dann hat er auch damals das Kabinett komplett umgekrempelt. Das hat sehr viele Wunden gerissen bei denen, die schon Minister waren und deren Anhänger in der Fraktion.“ Die zweite Frage war sodann, wer das integrationspolitische Aufgabenbündel bekommen solle. Als vormalig zuständiges Ministerium war das Sozialministerium als erstes im Gespräch. Hier war zunächst Ursula von der Leyen mit der Hausleitung betraut. Bis sie 2005 in die Bundespolitik wechselte, trat die Gesundheits- und Familienpolitikerin (Munzinger 2014o) nur vereinzelt mit integrationspolitischen Themen auf. Als es beispielsweise um die Abschiebung einer Iranerin ging, positionierte sich von der Leyen gemeinsam mit Kultusminister Busemann CDU-intern noch gegen Wulf und Schünemann, die eine Ausweisung befürworteten (TAZ 2005, Fertmann 2005). Die vakante Stelle füllte nach von der Leyens Wechsel die vormalige sozialpolitische Sprecherin Mechthild Ross-Luttmann.

Für Wulff, dem an positiver und auffallender Aufmerksamkeit gegenüber integrationspolitischen Themen gelegen war, stellte die meist „geräuschlos“ agierende und weniger auf große mediale Aufmerksamkeit abzielende (Munzinger 2010d) Sozialministerin Ross-Luttmann keine geeignete Kandidaten für die Übernahme jenes Verantwortungsbereichs dar. Aus diesem Grund sah sich Wulff nach einer neuen Agentin für die Leitung des Sozialressorts um. Fündig wurde er mit der Hamburger CDU-Politikerin Aygül Özkan. Wulff sei über persönliche und informelle Empfehlungen zugetragen worden, dass sie sehr engagiert und kompetent sei (vgl. Q Ollenschläger 2012a); daraufhin sei sie von Wulff für das Amt „im Alleingang“ angeworben worden (vgl. Bax 2012, Topçu 2010). Dass Özkan offenkundigen Migrationshintergrund mitbrachte, habe zudem eine wichtige Rolle gespielt: Wulff habe mit der Berufung Özkans auch ein politisches Signal gesetzt, so die SPD-Politikerin Schröder-Köpf (Q 2015, vgl. einhellig auch Q Polat 2015 oder Q Jelit 2015). Man habe eine Person zur Ministerin ernannt, „die aufgrund ihrer Herkunft sozusagen ‚auf Integration verpflichtet‘“ wurde (Q Erpenbeck 2015). Dies sei laut Polat (Q 2015) ein Alleingang Wulffs gewesen und habe für Gesprächsstoff innerhalb der CDU gesorgt: „Das ist ja ein Novum gewesen. Ich meine, der Kreisverband Emsland hat mehrere Mitglieder und Wähler verloren. Es gab da wirklich auch Austritte. Für die CDU in Niedersachsen, die sehr strukturkonservativ und katholisch ist, war das schon eine Herausforderung.“ Die Fraktion sei gespalten gewesen, so Polat weiter: „Da wurden Veranstaltungen organisiert vom CDU-Verband mit Themen

wie ‚Was ist das C im Namen? Wo ist das Christliche bei der CDU?‘ Solche Themen wurden da diskutiert.“ Ungeachtet dessen präsentierte der Ministerpräsident im April eine muslimisch-gläubige Ministerin mit türkischen Wurzeln und ein horizontal verschobenes Integrationsaufgabenbündel. In seiner Regierungserklärung zum Anlass der Kabinettsumbildung und des Neuzuschnitts (Wulff 2010) stellte er hierbei die Integrationspolitik in den Vordergrund.

Wulff hatte sich mit dieser Entscheidung Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit und ein positives Zeichen mit Signalwirkung gesichert. Auf einem anderen Blatt stand dann, in welcher Weise die neue Ministerin das Politikfeld mit Leben erfüllen würde. Zwar war Özkan in der Folgezeit mit einigen integrationspolitischen Vorstößen an die Öffentlichkeit getreten (siehe Topçu 2010, Havlicek 2012, Saarbrücker Zeitung 2013a); relativ zu den anderen Politikfeldern in ihrem Ressort gesehen, stach die Integrationspolitik oft nur in kurzem Aufblitzen bestimmter Fragen besonders hervor. Dies sei angesichts der Aufgabenfülle jedoch nicht verwunderlich: Ein sehr großes Aufgabenportfolio mit der Zuständigkeit „für Gesundheit, Wohnungsbau, für Seniorenpolitik, Familienpolitik, Jugendpolitik, Frauenpolitik und ich weiß nicht was alles“ hätte zur Folge, dass Integration von Özkan nur als eine von vielen Aufgaben¹⁹⁸ behandelt werden konnte (Q Erpenbeck 2015). In einem Kommentar in der Wochenzeitung ‚Zeit‘ wird kurz vor Ablauf der Legislaturperiode gar festgestellt: „Aygül Özkan ist keine normale Ministerin, sie ist ein Symbol. [...] Eigentlich macht Özkan bis heute nichts anderes, als dieses Symbol zu sein. Niemandem Angst machen. Beide Seiten aneinander gewöhnen. [...] So kommt es, dass die Frage, was Özkan in der Integrationspolitik sachpolitisch tatsächlich geleistet hat, kaum eine Rolle spielt.“ (Jacobsen 2013). Anschließend wird Filiz Polat zitiert: „Symbolisch war es ein wichtiger Schritt, inhaltlich ist leider nichts passiert“ (ebd.).

Ungeachtet davon, dass es zur Aufgabe von Oppositionspolitikern und kritischen Journalisten gehört, der Landesregierung Versäumnisse vorzuwerfen, fand kurze Zeit nach dem Wechsel des Aufgabenbündels ins Sozialministerium eine bezeichnende aufgabenorganisatorische Veränderung statt. Anlass war die Vorgabe des Landesrechnungshofs, das Haus müsse strukturell mindestens eine Abteilung und ein weiteres Referat einsparen. Um dabei das Aufgabenportfolio nicht reduzieren zu müssen, musste eine aufbauorganisatorische Entscheidung zu Ungunsten eines oder mehrerer Politikfelder in Hinsicht auf deren vertikalen Ansiedlung und Aufgabenumfang getroffen werden. „Dann war klar,“ so Erpenbeck (Q 2012), „dass die ‚Integration‘ davon betroffen sein würde. Aber dann war nicht ganz klar: Kommen ‚Integration‘ und ‚Frauen/Gleichstellung‘ oder ‚Integration‘ und ‚Familie/Jugend‘ zusammen.“ Im Hinblick auf die Affinität der Politikfelder sei die Zusammenlegung mit der Jugendpolitik schließlich eine adäquate Entscheidung gewesen (ebd.). Der Wert zur Abschätzung der vertikalen Verortung sackte indes schrittweise von 2,78% vor dem Umzug auf 2,02% unmittelbar nach der Umressortierung und ein weiteres Mal auf 0,79% nach der innerministeriellen Strukturreform ab.

¹⁹⁸ Bisweilen sei das Aufgabenspektrum auch „viel zu viel“ gewesen, so Erpenbeck (Q 2015)

Eine weitere Zäsur in der Akteurskonstellation markierte die Wahl Wulffs zum Bundespräsidenten im Sommer 2010. Im Ministerpräsidentenamt folgte ihm David McAllister nach. Dieser übte bis dahin das Amt des Fraktionsvorsitzenden aus. Zuvor war er als Generalsekretär für die Wahl 2003 zudem Programmverantwortlicher. Wulff habe ihn „über Jahre hinweg konsequent zu seinem Nachfolger aufgebaut“ (Munzinger 2012b). McAllister, selbst Träger der Doppelten Staatsbürgerschaft und Sohn eines schottischen Vaters, fiel als politischer Ziehsohn Wulffs nur vereinzelt dezidiert mit migrations- und integrationspolitischen Themen auf. Im Vordergrund seien für ihn die Diskussion um ein Atommüllendlager, die Auswirkungen der Bundeswehrstrukturreform, Schuldenabbau und Windenergie gestanden (ebd.).

Auch wenn man Interesse am Politikfeld aufgrund persönlicher Betroffenheit in den Zielkanon des Halbbritten hineinprojizieren wollte, so verdichten sich doch die Hinweise darauf, dass er migrationspolitische und integrationspolitische Fragestellungen ohne Eingriff in die Struktur auf die beiden zuständigen Minister Özkan und Schünemann delegierte. So streifte McAllister (2010b) in seiner Regierungserklärung die „Kernaufgabe Integration“ nur kurz im Bildungskontext und verwies auf die Besetzung des Themas durch die Sozialministerin. Auch den migrationspolitischen Teil des Felds verstand er nicht in dem Maße als Chefsache wie Wulff es getan hatte und überließ es weitgehend Schünemann. Damit schwächte er den Prinzipal-Agenten-Konflikt in der Flüchtlingspolitik ein Stück weit ab. Polat (Q 2015) gewann dazu folgenden Eindruck: „Schünemann hat so weitergemacht – auch im Flüchtlingsbereich. McAllister hat das alles nicht so im Fokus gehabt. Der hat sich auch nicht so für die muslimische Gesellschaft interessiert. Ab und an hat er den Europapolitiker gemimt, aber war sehr indifferent. Das war unter Wulff noch etwas anders. Da gab es zumindest noch dieses Gegengewicht zu Schünemann.“

Diese Zurückhaltung habe zu einem Riss durch die Fraktion geführt. Die Osnabrücker Zeitung (Kapitza 2013) bezieht sich auf den Grünen-Bundesvorsitzenden Özdemir, der im Rahmen einer Wahlkampfveranstaltung erklärte, es „passe nicht zusammen, einerseits mit der türkischstämmigen Sozialministerin Aygül Özkan zu plakatieren und andererseits mit Schünemann einen Innenminister zu stellen, ‚der am rechten Rand fischt‘.“ Schließlich räumte McAllister nach der Wahlniederlage 2013 ein, dass er sich mehr um die Ausgestaltung der Flüchtlings- und Migrationspolitik kümmern hätte sollen und dass dies einer der Gründe für die verlorene Wahl gewesen sei (NDR 2013, Exner 2013, Flüchtlingsrat NI 2013, Q Polat 2015). Der Ministerpräsident als starker Spieler in der Delegationskette verschwand also in Sachen Migrations- und Integrationspolitik mit dem Abgang Christian Wulffs. McAllister setzte auf starke Ressortverantwortlichkeit in dieser Angelegenheit. Nicht nur, aber auch deshalb erscheint die Untersuchung des Innenlebens der Ressorts angebracht.

Kettenglied V: Jenes Innenleben betrifft verschieden gelagerte Delegationsbeziehungen. Die Mehrzahl der zu untersuchenden Beziehungen verbindet die Hausleitung mit der Spitzenbeamtenschaft. Eine Sonderrolle in der Delegationskette können dabei sonderverortete und politisch besetzte Stellen einnehmen. Im Folgenden sollen nun drei ganz besondere Kettengliedakteure des Fallgruppenzeitraums im Fokus stehen: der Aussiedler-, die Ausländer- und die Integrationsbeauftragte. Dabei ist eine Position – und zwar die des Aussiedlerbeauftragten – nicht mit Ministerialbeschäftigten, sondern ehrenamtlich mit dem christdemokratischen Parlamentarier Rudolf Götz besetzt worden.

Bereits aus der Zielsetzung im CDU-Wahlprogramm und spätestens aus der Koalitionsvereinbarung von 2003 ist bekannt, dass es einen Aussiedlerbeauftragten geben würde. Dessen vertikale und horizontale Verortung im Aufbau war indes noch nicht klar. Die dies betreffende Entscheidung fiel ohne öffentlich wahrnehmbaren Begleitdiskurs (Landtagsdrucksache 15/1039 NI 2004: 2). In den Programmtexten standen jedoch im Zuge der Bündelung aller Aufgaben des Politikfelds alle Zeichen auf eine Verortung im Innenressort. Auch die direkte Minister-Unterstellung des Amts ist Ausdruck der Sonderstellung aussiedlerbezogener Aufgaben. Nach der Wiederwahl 2008 heißt es dann in der Koalitionsvereinbarung: „Die Arbeit des Landesbeauftragten für Heimatvertriebene und Spätaussiedler hat sich bewährt und wird auch in Zukunft fortgesetzt.“

Die Ausländerbeauftragte wechselte mehrmals im Untersuchungszeitraum ihre Verortung im Aufbau. Im Zuge der Aufgabenbündelung von 2003 wurde sie ins Innenressort geholt. Der Ansicht der damaligen Amtsinhaberin Gabriele Erpenbeck (Q 2012) zufolge könne man das Aufgabenfeld auf verschiedene Weise sinnhaft verorten. Maßgeblich sei dabei die Berücksichtigung des Querschnittscharakters und damit zwangsläufig ein gewisser Grad an Eigenständigkeit: „Ich glaube: Weil es ein Querschnittsthema ist, kann man mit der Integration in verschiedenen Ministerien immer gut arbeiten. Grundsätzlich könnte ich mir das auch im Kultusministerium vorstellen. Nur heute würde ich die Integration nicht ins Kultusministerium packen oder auch nicht mehr in irgendeine Arbeitsabteilung oder in eine Wirtschaftsförderungsabteilung. Sondern: Das ist heute ein eigenständiger Bereich. Das ist eine Querschnittsaufgabe.“

Die Ansiedlung im Innenministerium habe sie jedoch besonders begrüßt (Q Erpenbeck 2012). Auch das man die Ministerialbeschäftigten im Politikfeld gefragt hatte, als es um den Ausbau des Integrationsbereichs im Jahr 2007 ging, empfand sie als positiv: „Das hängt von den Personen ab, ob Sie da vorher gefragt werden oder nicht gefragt werden. Damals – das kann ich heute wohl sagen – sind wir gefragt worden, als aus dem Referat eine Abteilung wurde, wie zum Beispiel der Zuschnitt der Referate inhaltlich sein kann etc. Und natürlich haben wir damals Vorlagen geschrieben für den Minister [Schünemann]. Aber er hat dann entschieden, wie es gehen soll. Solche Dinge hängen sicher auch mit Überlegungen wie Machtkalkül und so weiter zusammen. Es sind also nicht ausschließlich immer nur Inhalte, die eine Rolle spielen.“ (ebd.). Im Zuge dieses Umbruchs wurde die Beauftragtenstelle als Organisationsform aufgelöst; die Aufgaben wurden in der neuen Abteilung erledigt, zu deren Leiterin wiederum die vormalige Beauftragte bestimmt wurde. Die Delegationsbeziehung zwischen Schünemann und der

Spitzenbeamtenschaft im Innenministerium war zu dieser Zeit in Sachen Reorganisation von Harmonie geprägt. Für die leitenden Beamten bedeutete die vertikale Aufwertung¹⁹⁹ freilich auch eine Aufwertung ihrer eigenen Position. Insbesondere wurde aus der stabsorganisierten Beauftragten ein vollwertiger Teil der Linienstruktur in Abteilungsstärke. Hingegen seien die Benennung einer neuen Sozialministerin und die Verschiebung der Integration dorthin für die Verwaltungsbediensteten eher unerwartet und spontan erfolgt (Q Ollenschläger 2012a).

Besonders an diesen beiden Entscheidungen – also der Aufwertung der Integration innerhalb des Innenministeriums und der Horizontalverschiebung ins Sozialministerium drei Jahre später – wird die Kettenwirkung von Entscheidungen deutlich. Während Schünemann innerhalb seines Ressorts auf strukturelle Ratschläge seiner Beamtenenschaft einging und damit organisationspolitische Homogenität zwischen den Kettengliedern IV und V erzeugte, kam es mit der Entscheidung zur horizontalen Verschiebung der Integration ins Sozialministerium zu einer Zielrichtungsdissonanz. Diese Dissonanz entstand zunächst zwischen dem Ministerpräsident als Kettenglied III und den Ministern Schünemann und Ross-Luttmann in Kettenglied IV. Sie spann sich schließlich fort bis in die Spitzenbeamtenschaft, da man sich dort organisationspolitisch in einem homogenen Zielverhältnis zum jeweiligen Minister befand. Eine derartig ausgeformte Zielrichtungsirritation bleibt jedoch nicht dauerhaft bestehen. „Sie können nicht das Gegenteil sagen, was der MP sagt oder der eigene Minister, die eigene Ministerin sagt. Wenn Sie das machen, dann kriegen Sie einfach Probleme und Sie sind bei der nächsten Gelegenheit weg. Egal ob in der Linie oder als Stab: Als Stab sind Sie ganz weg und in der Linie kommen Sie an einen anderen Platz. Sie können sich nicht dauerhaft gegen die Grundlinie einer Landesregierung stellen. Sie können kritisch mal hinterfragen und sie können Pro und Contra darstellen – aber da endet es dann auch schon.“ (Q Erpenbeck 2012). Man sei immer abhängig von der Generallinie der Regierung, aber das liege in der Natur der Sache (ebd.).

Nachdem die Aufgaben der Ausländerbeauftragten in der neuen Integrationsabteilung aufgingen, wurde wenige Zeit später erneut eine Beauftragtenposition geschaffen. In der Koalitionsvereinbarung von 2008 heißt es hierzu: „Durch die Bestellung einer Integrationsbeauftragten haben wir in Niedersachsen heute eine zentrale Koordinatorin und Ansprechpartnerin für alle Maßnahmen zur Integration von Migrantinnen und Migranten.“ Die Genese einer ‚neuen‘ Beauftragten in diesem Bereich kann nun entweder als variierte Fortführung der Ausländerbeauftragtenstelle oder als Errichtung und Verortung einer neuen Organisationseinheit mit neuen Aufgaben gedeutet werden.

¹⁹⁹ Zeitgleich mit der vertikalen erfolgte auch eine symbolische Aufwertung durch den Namenszusatz ‚Integration‘ im Namen des Ressorts. Erpenbeck (Q 2012) erinnert sich, dass diese Änderung nicht nur eine Wirkung nach außen gehabt habe, sondern dass dies auch eine programmatische Neuausrichtung zur Folge hatte. „Aber“ erläutert sie weiter, „bei der Integration scheint mir das schon sinnvoll zu sein, dass man das nach außen deutlich macht, wo Integration ressortiert. [Umgekehrt] muss man auch immer wieder deutlich machen, dass Integration nicht nur da organisiert wird, wo es steht; sondern eben auch bei den anderen.“

Im Aufbau entstand dadurch eine Art Doppelstruktur: *Einerseits* hatte man die Integration in der Linie deutlich aufgewertet und die Abteilungsleitung mit der stark vernetzten Ex-Ausländerbeauftragten Erpenbeck besetzt; *andererseits* gab es als Ansprechpartnerin und Koordinatorin integrationspolitischer Maßnahmen mit Honey Deihimi eine neue Beauftragte. Das Beauftragtenamt war zudem in die Linie der Abteilung eingebettet. Aus dieser arbeitsteiligen Doppelstruktur wurde 2010 eine Tripelstruktur. „Unter Herrn Schünemann haben wir ja schon eine Integrationsbeauftragte quasi als Vorstufe der Verortung im Ministerrang gehabt.“ (Q Jelit 2015). Die nächste formale Aufwertung erfolgte dann mit der Berufung Özkans. Dass Deihimi sich dafür entschied nicht mehr weiter als Landesbeauftragte zur Verfügung zu stehen kann Jelit nachvollziehen: „Ich würde das so verstehen, dass Frau Deihimi das gemacht hat, was naheliegt, wenn man als Beauftragte gewirkt hat und eine Ministerin zur Seite bekommt, die das Thema, wofür man eigentlich in den Landesdienst eingetreten ist, eine Etage höher besetzt – quasi von der Beauftragten zum Ministerrang. Sie hat sich dann nach einiger Zeit in der Abteilung V unter Leitung von Frau Erpenbeck neu orientiert und die Spannungssituation quasi aufgelöst. Ich weiß nicht, ob sie das damals als Entmachtung empfunden hat – was man ja ohne weiteres so verstehen könnte, wenn es denn so wäre. [...] Das ist die Auflösung einer spannungsreichen Situation gewesen.“ (Q Jelit 2015).

Ein zusammenfassender Blick auf die drei Beauftragten verdeutlicht abermals die Veränderungsanfälligkeit von verorteten Aufgaben bei Ziel- oder Akteurswechseln. So konnte sich der Landtagsabgeordnete Götz der dauerhaften Ansiedlung seiner Beauftragtenstelle im Innenministerium sicher sein. Nur ein Regierungswechsel oder eine radikale Verschiebung der Kräfteverhältnisse zwischen den Koalitionspartnern hätte hier Potential für Veränderung geboten. Die einvernehmliche Beendigung der Tätigkeit seitens der Ausländerbeauftragten ging mit einer gewichtigen Aufwertung der Integration einher. Mit der Einführung einer zusätzlichen Integrationsbeauftragten erschuf man zunächst eine Doppel- und mit der Benennung einer Integrationsministerin eine organisatorische Dreifachstruktur. Fortan hätten mit Deihimi und Özkan zwei Frauen mit Migrationshintergrund die Integrationspolitik der Landesregierung nach außen repräsentiert. Deihimi erkannte dies und zog daraus die Konsequenz. Mit ihrem Weggang schuf sie schließlich den Posten und damit auch jene Dreifachstruktur ab.

6.4.3.2 Datenkomprimierung und Erklärung mittels Modell

Für die wichtigen Akteure des Fallgruppenzeitraums lässt sich die Gewohnheitshypothese nicht halten. Sowohl Ministerpräsident Wulff als auch die Minister Schünemann und Özkan änderten das organisatorische Arrangement während des Fallgruppenzeitraums. Die Christdemokraten und die Koalition zogen nach und bestätigten den Kurswechsel. Und wenn auch die horizontale Verschiebung des Integrationsaufgabenbündels ins Sozialministerium in der Spitzenbeamtenschaft für Irritation gesorgt hatte: Eine dauerhafte Zielungleichheit trat auch hier nicht auf, denn auch die Spitzenbeamtenschaft passte sich – wenngleich wiederum aufgrund eines Gewöhnungseffekts – bald den neuen Zielen an.

Die Aufbereitung der Daten für die Zusammenhangsanalyse des Tests gestaltet sich aufgrund der häufigen Reorganisationsmaßnahmen sehr komplex. Zunächst werden die zentralen Ergebnisse zu den soeben behandelten Umbrüchen im Beauftragtenwesen behandelt. (1a) Die seit 1987 amtierende Ausländerbeauftragte stellte ihre Tätigkeit mit Übernahme der Abteilungsleitung im einschlägigen Aufgabenbereich ein. Dieser Schritt kam sowohl den Zielvorstellungen des Ministers Schünemann als auch der frischgebackenen Abteilungsleiterin Erpenbeck entgegen. (1b) Die Datenlage erlaubt keine Rückschlüsse darauf, welche Delegationsbeziehung ausschlaggebend dafür war, dass es kurze Zeit später zur Berufung einer Integrationsbeauftragten kam. (1c) Hingegen ist die Wiederauflösung des Beauftragtenamts wenige Jahre später ganz klar auf die neue Akteurskonstellation zurückzuführen: Mit Aygül Özkan übernahm eine Frau mit Migrationshintergrund nicht nur die Hausleitung, sondern auch den Titel ‚Integrationsministerin‘. Sie besetzte damit das Aufgabenportfolio der Beauftragten Honey Deihimi selbst. (1d) Der Aussiedlerbeauftragte wurde auf Betreiben der CDU in der Koalitionsvereinbarung festgeschrieben und erwartungsgemäß im Innenministerium gesondert von anderen Aufgaben des Politikfelds sonderverortet dem Minister direkt unterstellt. (2) Ansonsten befanden sich alle größeren Aufgabenbündel der Migrations- und Integrationspolitik konzentriert in einer Abteilung des Innenministeriums. Für diese Horizontalverortung hatten die Christdemokraten gesorgt. (3a) Gesteigertes Interesse am Politikfeld wurde bei den Liberalen nur ganz zum Ende ihrer zehnjährigen Regierungsbeteiligung hin geweckt. (3b) Auch die drei stellvertretenden Ministerpräsidenten von der FDP im Fallgruppenzeitraum – Hirche, Rösler und Bode – taten es meist ihrer Partei gleich und traten nur vereinzelt mit flüchtlingspolitischen Einzelfragen an die Öffentlichkeit. (4a) Der zuständige Minister Schünemann genoss in den ersten Jahren das vollumfängliche Vertrauen des Ministerpräsidenten Wulff, der großes Interesse an Integrationspolitik hegte. Schünemann baute die Struktur entsprechend mit dem Wohlwollen der einschlägigen Spitzenbeamtenschaft aus, sodass die Aufgaben des Politikfelds zwei Abteilungen im Ressort umspannten. (4b) Problematisch wurde die Situation, als sich die Doppelrolle Schünemanns als engagierter Integrations- und restriktiver Sicherheits- und Flüchtlingspolitiker nicht mehr vor der Öffentlichkeit glaubhaft darstellen ließ. Wulff entzog Schünemann die Integrationspolitik und siedelte den Bereich ins Sozialministerium um. (4c) In der betroffenen Spitzenbeamtenschaft war man zunächst überrascht und teilweise irritiert. (5a) Die bisherigen beiden Ministerinnen von der Leyen und Ross-Luttmann stachen nicht mit besonderer Aufmerksamkeit gegenüber dem Politikfeld heraus. Ihnen wurde auch entsprechend kein größeres Aufgabenbündel aus diesem Bereich zugesprochen. (5b) Konsequenz des geräuschlosen Politikstils von Ross-Luttmann war deren Ablösung durch Aygül Özkan, die der neuen Zuständigkeit für Integration nach außen ein Gesicht verleihen sollte. (5c) Zwar war die Signalwirkung mit der Berufung einer Muslimin mit Migrationshintergrund gelungen; im breiten Zuständigkeitsbereich ging das Feld ‚Integration‘ aber unter.

(6) David McAllister, der Wulff im Ministerpräsidentenamt nachfolgte, betrat als Spieler kaum das Akteursfeld. Er ließ seine Minister Schünemann und Özkan walten, wodurch die Reibungspunkte zwischen Sicherheits- und Flüchtlingsfragen *einerseits* und Integrationspolitik *andererseits* nicht aufgelöst – wenn nicht sogar noch forciert – wurden. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Erkenntnisbausteine und deren einzelne Delegationsbeziehungen:

Abbildung 6.4.8: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen der Fallgruppe Niedersachsen 2003-2013

Fallgruppe Niedersachsen 2003-2013							Legende	
Nr.	Entscheidungsgegenstand	Stichwort	Beteiligte	Seq.	Del.Bez.	Erk.	Erk.	Erkenntnisbaustein
1a	Ausländer	Abschaffung A.-Beauftragte	MP/Schünemann/Erpenbeck	3-4	2			konform
1b	Integration	Einführung I.-Beauftragte	MP/Schünem./Erp./Deihimi	3-4	3			falsifiziert
1c	Integration	Abschaffung I.-Beauftragte	Özkan/Erpenbeck/Deihimi	4	2			keine Aussage möglich
1d	Aussiedler	Einf. & Beibeh. Beauftragter	CDU/Koa/MP/IM/Götz	1-4	10			
2	Migration und Integration	konzentr. Horizontalverortung	CDU/Koa/MP/Schünemann	1-3	6			
3	Migration und Integration	niedrige Aufmerksamkeit	FDP/Koa/stv. MP	1-3	5			
4a	Integration	vertikale Aufwertung Integr.	MP/Schünemann/Spitzenb.	3-4	3			
4b	Migration und Integration	Asyl & Sicherheit vs. Integr.	MP/Schünemann	3	1			
4c	Integration	Horizontalversch. Integration	MP/(IM,SM)/Spitzenbeamte	4	2			
5a	Integration	niedrige Aufmerksamkeit	MP/Soz.Min./Spitzenbeamte	3-4	4			
5b	Integration	Ministerin Özkan	MP/Özkan	3	1			
5c	Integration	vertikale Abwertung Integr.	Özkan/Spitzenbeamte	4	1			
6	Migration und Integration	Ministerpräsident McAllister	MP/Schünemann,Özkan	3	2			
				1-4	42	39/0/3	<< Gesamt	
							42	

Eigene Darstellung.

6.4.4 Fallgruppe Niedersachsen 2013

Diese Fallgruppe umspannt den kurzen Zeitraum von der Wahl einer neuen Regierung Anfang 2013 bis zum Ende des Untersuchungszeitraums am letzten Dezembertag desselben Jahres. Um die Ziele und Beziehungen zwischen bestimmten Akteuren noch besser zu veranschaulichen, wurde vereinzelt Material aus dem Folgejahr 2014 hinzugezogen.

In den beiden Vorperioden war Ministerpräsident Christian Wulff der dominierende Akteur. Zwar engagierte sich sein Nachfolger Stephan Weil ähnlich aktiv im Politikfeld; als zweiter starker Akteur in der Delegationskette trat 2013 aber auch das Koalitionsausgangsgremium in Erscheinung. Vieles wurde – natürlich auch mit starker Beteiligung Weils – dort festgelegt. Bei Abgleich des Vertragstexts mit den abgeschätzten Zielen der Koalitionspartner fällt auf, dass sich die Sozialdemokraten bei inhaltlicher Ähnlichkeit zwischen SPD und Grünen mit ihren Vorstellungen zur aufbauorganisatorischen Reorganisation klar durchsetzen konnten. Die Ansiedlung des Politikfelds erfolgte nicht im Sinne der Grünen konzentriert im Sozialministerium, sondern dekonzentriert auf vier Aufgabencluster beim Innern, im Sozialen und in der Staatskanzlei verteilt. Ursprünglich wollte der kleine Koalitionspartner vermeiden, dass größere politikfeldbezogene Aufgaben beim Innenministerium landen. Jedoch konnte man sich schließlich doch mit der dortigen Verortung flüchtlings- und einwanderungspolitischer Aufgaben anfreunden. Untypisch für einen Innenressortchef verfolgte der zuständige

Minister Boris Pistorius nämlich eine eher sozialpolitische und weniger eine ordnungspolitische (Q Polat 2015) Richtung.

Im Verantwortungsbereich des Staatskanzleichefs wurde die strategische Planung der Migrations- und Integrationspolitik mit dem neuen Dachbegriff ‚Migration und Teilhabe‘ untergebracht. Unabhängig davon residierte die Beauftragte für Migration und Teilhabe, Doris Schröder-Köpf (SPD), fortan dort im Haus. Die operative Einheit des Politikfelds blieb als Referat im Sozialministerium. Die Hausleiterin Rundt setzte den Schwerpunkt ihrer Arbeit besonders auf Gesundheits- und Pflegepolitik und trat kaum mit migrations- und integrationspolitischen Themen auf. Aussiedlerpolitik als eigenständiger Teilbereich des Politikfelds spielte fortan eine eher untergeordnete Rolle. Die entsprechende Beauftragtenstelle wurde aufgelöst. Dessen bisherige Aufgaben wurden Schröder-Köpf und ihrem Büro übertragen.

Auch im Bereich der Spitzenbeamtenschaft ergaben sich einige Wechsel. Gabriele Erpenbeck, die langjährige Beauftragte und Abteilungsleiterin, verabschiedete sich infolge der aufbauorganisatorischen Umbrüche in den Ruhestand. Jelit blieb Referatsleiter im Sozialministerium, Dr. Frank Frühling Abteilungsleiter im Innenministerium – allerdings fortan mit ausschließlicher Zuständigkeit für Ausländerangelegenheiten. Vorher war das Aufgabenbündel mit den Zentralen Diensten zusammengelegt gewesen. Pistorius trennte die beiden Bereiche voneinander ab und wertete sie damit innerhalb des Hauses gegenüber den anderen Aufgabenbündeln auf.

6.4.4.1 Deskription der unabhängigen Variablen und Prozessanalyse

Im Folgenden werden die potentiell relevanten Akteure für die Fallgruppe benannt, deren Position in der Delegationskette angegeben sowie deren Ziele erläutert oder abgeschätzt.

Knapp verlor die bürgerliche Koalition Anfang 2013 die Parlamentswahlen. Dies habe – so räumte auch der CDU-Spitzenkandidat McAllister in der Wahlnachlese ein (Exner 2013) – nicht zuletzt an Versäumnissen in der Flüchtlingspolitik gelegen (Q Polat 2015). Neuer Landesvater und Vorsteher einer rot-grünen Koalitionsregierung wurde Stephan Weil (SPD). Seinen Stellvertreter stellten die Grünen: Stefan Wenzel übernahm das Umweltministerium.

Die Grünen erhielten zudem das Landwirtschafts- und das Justizressort – also kein Ministerium, das eine natürliche Affinität zur Migrations- und Integrationspolitik vermuten ließe. Das Innenministerium besetzte Boris Pistorius, das Sozialministerium Cornelia Rundt. Die bisherige Abteilungsleiterin ‚Integration‘, Gabriele Erpenbeck, und der bisherige Aussiedlerbeauftragte Rudolf Götz schieden aus dem Bereich der Landesregierung aus. Dafür trat die Sozialdemokratin Doris Schröder-Köpf als neue Beauftragte für Migration und Teilhabe in den Dienst der Regierung. Dr. Frank Frühling, der schon am Aufbau der Integrationsabteilung im Jahr 2007 beteiligt war (Q Jelit 2015), übernahm die Leitung der Ausländerrechtsabteilung im Innenressort. Im Sozialressort übertrug man Herbert Jelit die Leitung des dortigen integrationspolitischen Aufgaben-

bündels. Dr. Dursun Tan leitete fortan das migrations- und teilhabepolitische Grundsatzreferat in der Staatskanzlei. Die drei Letztgenannten hatten die Entwicklungen der vergangenen Jahre als Ministerialbeschäftigte bereits aktiv mitbegleitet.

Kettenglied I: Gemein ist den Programmen von SPD und Grünen, dass sich die geschätzte Aufmerksamkeit gegenüber der Migrations- und Integrationspolitik auf einem ähnlichen und moderat hohen Niveau befindet. Die Präambeln beider Texte enthalten Aussagen zum Politikfeld. Die Ausprägungen der beiden Grobindikatoren, die zur Abschätzung der Aufmerksamkeit im Wahlprogramm herangezogen werden, liegen mit Blick auf die SPD jeweils bei 4,47% Gesamttextanteil und 1,59% hierarchischem Textanteil. Insgesamt zählt man 16 Beobachtungen. Die Werte des Grünen-Programms liegen mit 3,98% Textanteil und 1,26% hierarchischem Stellenwert *einerseits* unter denen der Sozialdemokraten; *andererseits* wartet das Programm mit 28 Textteilen auf, die geographisch vornehmlich in der zweiten Hälfte des Texts angesiedelt sind. Während also die Streuung bei den Grünen etwas ausgeprägter ist, liegt der hierarchische Wert bei der SPD etwas höher. Dieses gemischte Bild lässt zunächst keine eindeutigen Schlüsse zu, welche Partei in Sachen ‚Interesse am Politikfeld‘ vorne liegt. Fest steht, dass migrations- und integrationspolitische Themen im Wahlkampf-Zielkanon der beiden Gruppierungen einen festen Platz einnahmen.

Bei der inhaltlichen und kontextuellen Analyse finden sich zwar auch einige Gemeinsamkeiten; die Schwerpunktlegung fällt jedoch sehr unterschiedlich aus.

In vielen der verstreuten Beobachtungen aber auch in den konzentrierten Textabschnitten des Grünen-Programms dominiert die Flüchtlingspolitik. Schon in der Präambel des Programmtexts stellen die Grünen jenes Feld heraus. Der zweite große Teilbereich ist die ‚Inklusionspolitik‘. Man weist hier explizit daraufhin, dass auf den Begriff ‚Integration‘ verzichtet werde, da dieser unpassend konnotiert sei: „Wir Grüne wollen den in der Gesellschaft teilweise mit falschen politischen Voraussetzungen und Annahmen verbundenen Begriff ‚Integration‘ durch den selbstverständlichen gesellschaftspolitischen Anspruch der Inklusion ersetzen.“ (Code-Abschnitt 894f). Zwar fällt der Begriff ‚AussiedlerInnen‘; Aussiedlerpolitik spielt jedoch kaum eine Rolle. Als querliegende Politikfelder fallen insbesondere das gesellschaftliche Zusammenleben unter dem Schirm der kulturellen Vielfalt und die Pflegepolitik auf. Beide Bereiche sind mit mehreren Beobachtungen im Text vertreten.

Die SPD setzt sowohl im Hinblick auf die Teilbereiche des Politikfelds als auch in Bezug auf die querliegenden Politikfelder andere Schwerpunkte. Auch hier wird das dominierende Feld bereits in der Präambel angekündigt: Integrationspolitik. Dazu zählen insbesondere *erstens* eine herausgehobene Befassung mit Religion mit Fokus auf die Gruppe der Muslime und *zweitens* die politische sowie gesellschaftliche Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund. Zwar nimmt auch die Flüchtlingspolitik als *dritte* Komponente einen wichtigen Platz im konzentrierten Textteil ein; im Vergleich zum Programm der Grünen steht dieser Teilbereich weit weniger im Vordergrund. Als auffallend herausgestelltes Politikfeld kann die Bildungspolitik gesehen werden. Diese

spielt an sich schon eine bedeutende Rolle im Programmtext und wird an mehreren Stellen auf Personen mit Migrationshintergrund bezogen. Aussiedlerspezifische Politik wird ausgespart.

Abbildung 6.4.9: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung in den Programmtexten von SPD und Grünen sowie des Koalitionsaushandlungsgremiums (Koa) in Niedersachsen 2013

Niedersachsen									2013									SPD/GRU	
Akteur	Reg.anteil	GTA	Anzahl der Textteile						konzentr. Teil		Politikfelder mit den größten Streuwerten						Präambel/ Nachwort	Aussiedler	
	in %	in %	konz	4	3	2	1	Gesamt	HPF	hier. Stw.	B1		B2		B3				
SPD	71,01	4,47	1	1	0	3	12	16		1,59	6	Bildung	3	Sport/Verb	2	Innen	1	0	
GRU	28,99	3,98	1	2	3	13	10	28		1,26	6	Innen	3	Gesundheit	3	Kultur	1	1	
Koa		5,58	1	1	0	5	7	13		13,33	3	Arbeit	2	Gesundheit	1	Kultur	1	0	
Abkürzungen																			
GTA	Gesamttextanteil									Reg.anteil	Sitzanteil der Partei an den Gesamtsitzen der Regierungsfractionen								
hierStw.	hierarchischer Stellenwert der höchsten Beobachtung									HPF	Hauptpolitikfeld								

Eigene Darstellung.

Auf Grundlage der Programmtexte lässt sich also *einerseits* nur wenig darüber sagen, welche der beiden Parteien die migrations- und integrationspolitische Thematik stärker besetzt. *Andererseits* kann auf eine moderat hohe Aufmerksamkeit bei beiden Parteien geschlossen werden. *Zudem* zeigen sich Unterschiede in der Schwerpunktsetzung sowohl im Hinblick auf die fokussierten Teilbereiche der Migrations- und Integrationspolitik als auch hinsichtlich der querliegenden Politikfelder.

Kettenglied II: Während über die vergangenen zehn Jahre hinweg der Ministerpräsident im Politikfeld tonangebend war, ist nun eine deutliche Dominanz des Koalitionsaushandlungsgremiums zu beobachten. In dieser Hinsicht hat sich also eine teilweise Verschiebung der Festlegungsinstanz von Kettenglied III auf II vollzogen. In der Koalitionsvereinbarung wurden weitreichende Vorentscheidungen zur Aufbaustruktur getroffen und Pfade vorgezeichnet.

Ungewöhnlich für Vereinbarungstexte und Programmtexte ist, dass in dieser Vereinbarung der konzentrierte Textteil relativ früh – und zwar gleich als erstes Politikfeld – abgehandelt wird. Einzig ein Abschnitt dazu, welche Schwerpunkte der Ministerpräsident in seiner Staatskanzlei bearbeitet, ist dem Textteil vorgelagert. Die zweite Auffälligkeit ist, dass der konzentrierte Teil zwei getrennte Abschnitte auf höchster Gliederungsebene umfasst: einer zur Einwanderungs- und Integrationspolitik und anschließend einer zur Flüchtlingspolitik. Das Gesamtprogramm enthält insgesamt 15 inhaltliche Gliederungspunkte. Damit erreicht der hierarchische Stellenwert des Politikfelds im Vertragstext einen Wert von 13,33% und damit den höchsten unter allen betrachteten Vereinbarungen. Der Anteil migrations- und integrationspolitischer Inhalte am Gesamttext beträgt 5,58% und liegt damit deutlich über den Werten der beiden Wahlprogramme. Die Streuung ist mit insgesamt 13 Beobachtungen im Vergleich dazu weitaus niedriger. Zweifelsohne spielte das Politikfeld im Aushandlungsgremium eine sehr wichtige Rolle. Dabei konnten sowohl die Sozialdemokraten als auch gleichsam die Grünen ihre Schwerpunkte jeweils in Form eines eigenen Gliederungspunkts platzieren. Beide Par-

teien finden sich zudem in den kleineren Beobachtungen der Kategorie [1] und [2] wieder. Hier werden Pflege, kulturelle Teilhabe und Bildung behandelt. Deutlich tritt das Thema zudem im Zusammenhang mit der Arbeitsmarktpolitik auf. Einen ersten Hinweis darauf, welche Partei sich in Sachen Schwerpunktsetzung eher durchgesetzt haben könnte, liefert die Präambel. Hier ist von Integrationspolitik als ressortübergreifende Querschnittspolitik die Rede. Flüchtlingspolitik und ‚Inklusion‘ wird dort zunächst nicht erwähnt.

Hauptsächlich wird die relevante Information zum Politikfeld allerdings im konzentrierten Textteil dargelegt. Dort betont man zunächst das, was den Grünen im Hinblick auf die Wortwahl wichtig war: Der Begriff ‚Integration‘ solle ersetzt werden. Referatsleiter Herbert Jelit (Q 2015) hebt die Bedeutung der begrifflichen Neuorientierung hervor: „Ich habe das so verstanden, dass man dem Thema einen neuen Blickwinkel verschaffen wollte, aus dem man auf dieses Arbeitsfeld blickt. Dem Integrationsbereich ist ja oft – Land auf, Land ab – unterstellt worden, wir würden einen Negativ-Blick haben und würden uns nicht um die Potentiale der Menschen, für die wir arbeiten, kümmern, sondern viel zu stark den Defiziten, die einer Integration im Wege stehen, Bedeutung beimessen. Da sollte dann eine neue Schwerpunktsetzung erfolgen. Das ist im Rahmen der Koalitionsvereinbarung dann entsprechend aufgesetzt worden, dass man verdeutlicht hat: Das ist für diese Landesregierung ein besonders wichtiges Thema und da benutzen wir dann auch wo es geht neue Begriffe, die im Grunde genommen so etwas wie einen Aufbruch mit einer anderen Zielsetzung verdeutlichen sollen.“ Allerdings vollzog sich der Begriffswandel nicht entlang der Einführung des Inklusionsbegriffs, wie ursprünglich von den Grünen gefordert. Hier setzte sich die SPD mit ‚Teilhabe‘ durch. Wie sich später bei der Betrachtung der einzelnen Strukturbausteine herausstellen wird, implizierte der Begrifflichkeitswandel sowohl eine symbolische als auch eine inhaltliche und dadurch eine strukturelle Komponente.

Die Sozialdemokraten spielten bei Belangen der Migrations- und Integrationspolitik eine auffallend präasente Rolle im Aushandlungsgremium. Wenn man sich an die Ausführungen zur Regierung Schröder/Trittin Anfang der 90er Jahre zurückerinnert, waren es damals noch die Grünen, die das Thema deutlich stärker besetzt hatten. Erklären lässt sich diese Verschiebung *einerseits* anhand des politischen Profils der Grünen und *andererseits* mit dem gewandelten Zielportfolio der SPD. In der Sozialdemokratie habe man sich seit 1993 bedeutend bewegt und schließlich in Sachen Aufmerksamkeit zu anderen Parteien aufgeschlossen, so Polat (Q 2015). „Das steht und fällt bei der SPD immer auch mit den Personen. Bei uns Grünen ist das nicht so. Bei uns ist es vor allen Dingen das Thema und die Personen können wechseln. Bei der SPD steht und fällt das Ganze dann mit den Personen.“ (ebd.) Dabei hing es nicht nur vom designierten Ministerpräsidenten Weil ab, dessen Aufmerksamkeitswerte freilich im nächsten Kettenglied noch näher zu behandeln sein werden; als Beispiel eines einflussreichen Akteurs in dieser Frage nennt die Teilhabebeauftragte Schröder-Köpf (Q 2015) den SPD-Stadtverbandsvorsitzenden von Hannover mit türkischen Wurzeln, Alptekin Kirci. Hannover-Stadt sei kein unwichtiger Stadtverband. Und weiter: „Zum andren ist es so, dass [...]

große Teile unserer Mitglieder Migrationsgeschichte haben“. Ähnlich äußert sich Jelit (Q 2015) mit seiner Einschätzung zum Verlauf des Wahlkampfs: „Wenn man sich dann nochmal die Wahlkampfthemen ansieht, wird man feststellen, dass Teile der SPD das Thema ‚Einwanderung‘ – und wie man diese hier in Niedersachsen bewältigt – stark in den Vordergrund gestellt haben und dass man bestimmte thematische Vorleistung, die jetzt umzusetzen ist, der Bevölkerung und Parteikreisen nähergebracht hat. Man muss ja im Innern der Partei auch ein Stück weit Aufbruchsstimmung produzieren, warum es sich lohnt, sich in diesem Wahlkampf – wobei zwei Wahlkämpfe zuvor ja negativ ausgefallen waren – besonders zu beteiligen.“

Auch die Grünen-Politikerin Polat (Q 2015) hebt hervor, dass sich die niedersächsischen Sozialdemokraten – im Gegensatz zu manch anderen Landesverbänden wie etwa Nordrhein-Westfalen – parteiintern auf gleichgerichtete Ziele verstanden: „Also zum Glück ist es nicht so, dass die Sozialdemokraten diese interne Auseinandersetzung haben, den rechten Flügel abdecken zu müssen.“ Natürlich kämen auch „Leserbriefe, die sagen: ‚Die Gutmenschen von der SPD‘ oder ‚Nicht alle Flüchtlinge aufnehmen in Niedersachsen‘ [...]. Aber auf dieses Trittbrett sind die Sozialdemokraten – aus grüner Sicht – zum Glück noch nicht aufgesprungen; also dass sie versuchen würden, so ein bisschen ‚Bad-Cop-Good-Cop‘ zu machen: der Hardliner-Innenminister und die gute Landesbeauftragte oder so ähnlich“.

Diese Kompatibilität der Ziele zwischen Grünen und SPD habe schließlich auch dazu geführt, dass die Grünen bei der Aushandlung der Koalitionsvereinbarung damit einverstanden waren, migrations- und integrationspolitische Aufgaben ausschließlich in SPD-geführte Strukturen zu übergeben: „Wenn wir sehen, dass da jemand ist – SPD oder FDP –, der das zur Chefsache machen will, dann stellen sich die Grünen auch gern mal in die zweite Reihe und sagen: ‚Ok, dann profilieren wir uns halt da nicht bei diesem Thema‘, obwohl das ja auch klassische grüne Kernkompetenz ist. Sondern wir sagen dann: ‚Das ist eine Chance für das Thema‘. Denn dann entsteht ein Wettbewerb zugunsten des Themas.“, meint Filiz Polat (Q 2015), die im Koalitionsaushandlungsgremium mitwirkte. Zu klären bleibt nach wie vor, warum den Grünen trotz ähnlich hoher Aufmerksamkeit keine Aufgaben übertragen wurden. Auch hier stößt man bei der Ursachensuche auf Transparenz: „Ich denke, Zufälle sollte man dort nicht vermuten“, erläutert Jelit (Q 2015). „Das ist eher vernünftig zu erklären, wenn man sich die Politikschwerpunkte der Grünen ansieht. Die Anzahl der Ministerien ist ja nicht beliebig erweiterbar. [...] Die Grünen haben ihre Schwerpunkte auf anderen Feldern gesehen. Klassischerweise haben sie wieder das Umweltministerium für sich dann beansprucht.“

Außerdem hätten sich die Grünen mit dem Eintritt in diese Regierung für das Landwirtschaftsministerium interessiert. Polat vermutet hier historisch bedingte Gründe: „Für die niedersächsischen Grünen war ganz wichtig, das Landwirtschaftsministerium zu bekommen und das Umwelt- und Klimaschutzministerium. [...] Die niedersächsischen Grünen haben ja mit Gorleben und dem Atommüll nochmal eine besondere Situation. Und auch im Agrarbereich: Wir sind eben das Agrarland Nummer 1 europä-

weit. Und das ist ein Schwerpunktthema neben dem Migrations- und Integrationsbereich. Da hatten wir auch zwei Köpfe, die dafür [für Landwirtschaft und Umwelt] prädestiniert waren. Und insofern war klar: Diese beiden wollen wir durchsetzen beim Koalitionspartner. Den Innenbereich nicht. [...]. Und dann war es so, dass es darauf ankam: entweder Justiz, Sozialministerium oder Wissenschaft und Kultur.“ Man einigte sich schließlich strukturell auf letzteres, weil man hier mit geeignetem Personal aufwarten konnte. „Die [jetzige Ministerin] von diesem einen Flügel sollte auf jeden Fall eine herausragende Position bekommen. Und da sie klassischerweise aus dem Wissenschafts- und Kulturbereich kam, war das Ministerium auch für die SPD nicht so wichtig, wie das Sozialministerium beispielsweise. Dann ging es ja auch um Studienbeiträge und so weiter. Das waren ja dann auch sehr wichtige Themen.“ Jelit (Q 2015) betont, dass die Grünen trotz der niedrigen Affinität jener drei Ressorts zu migrations- und integrationspolitischen Fragestellungen nicht ganz einflusslos auf die Geschehnisse des Feldes seien: „Was vielleicht nicht so deutlich wird ist, dass die Grünen ja auch eine wichtige Schnittstelle bedienen: nämlich die Kommission für Migration und Teilhabe, wo die grüne Abgeordnete Polat den Kommissionsvorsitz innehat. Und diese Kommission speist in die Alltagsarbeit der Landesregierung ja auch Ideen ein, sodass man nicht davon ausgehen kann, dass die Grünen dieses Themenfeld nicht bedienen.“

Wie wichtig die Abläufe im Aushandlungsgremium zur Koalitionsvereinbarung waren wird nicht nur im Hinblick auf die Verteilung der Ressorts zwischen den beiden Parteien deutlich. Der Gegenstand der Verhandlungen erstreckte sich auch auf die Verteilung und strukturelle Ansiedlung von Aufgaben der Migrations- und Integrationspolitik auf jene Ressorts. Hier sei den Bündnisgrünen zunächst wichtig gewesen, eine Ansiedlung von inklusionsbezogenen Aufgaben im Innenministerium soweit wie möglich zu vermeiden (Q Polat 2015). Diese Entscheidung zur horizontalen Verortung fiel schließlich auch im Sinne der Grünen: inklusions- und teilhaberelevante Aufgabenbündel wurden nicht zurück ins Innenressort gegeben. Weiterhin war noch zu entscheiden, wo – wenn nicht dort – man jene Aufgaben platzieren sollte. Die Grünen bevorzugten hier eine konzentrierte Verortung in einem Ressort und vorzugsweise im Sozialministerium, während die Sozialdemokraten auf eine Aufteilung in vier Cluster drängten. Schließlich setzte sich die SPD durch. Die Ansiedlung von Cluster I und II direkt bei der Staatskanzlei ist Ausdruck dafür, dass der Ministerpräsident als Akteur nicht unerheblichen Einfluss nahm. Was das migrationspolitische Cluster betrifft, so blieb das Innenministerium vorherrschend. Nur ein kleiner Teil – nämlich Cluster IV – wurde tatsächlich im Sozialressort verortet.

Dieser Zuschnitt lief den Konzentrationsvorstellungen der Grünen freilich zuwider. Polat (Q 2015) räumt ein: „Das war uns wichtig. Aber da konnten wir uns dann nicht durchsetzen. Im Gegenteil: Jetzt ist es sozusagen in einer Dreifaltigkeit organisiert.“ Diese Dekonzentration von Aufgaben habe je nach Perspektive sowohl Vor- als auch Nachteile. So sprach die FDP-Vertreterin Eilers von einem „Integrations-Wirrwarr“, weil es jetzt vier verschiedene Aufgabenbündel mit vier verschiedenen Akteuren an der

Spitze gäbe (TAZ 2013b, vgl. auch Wallbaum 2013a). In der Hannoverschen Allgemeinen befürchtete man, dass sich die Akteure „ins Gehege kämen“ (Wallbaum 2013a). Nach Bekanntwerden des unerwarteten (vgl. Q Erpenbeck 2013) Neuzuschnitts reagierte auch die ehemalige Integrationsbeauftragte von Rheinland-Pfalz, Maria Weber, mit Kritik: Man tue mit der Aufgabenzersplitterung der Sache damit keinen Gefallen (Q Weber 2013b).

„Ja“ meint Herbert Jelit (Q 2015) angesprochen auf diese Befürchtungen, es sei natürlich zu einem höheren Koordinationsaufwand gekommen, aber: „Im Grunde genommen hat sich der Koordinationsaufwand [...] auch schon nach der teilweisen Ausgliederung des Integrationsbereichs aus dem Innenministerium [...] erhöht. Wir mussten ja damals auch schon nach der neuen Verortung des Integrationsbereichs – in der alten Sprache – im Sozialministerium eine widerspruchsfreie Politik umsetzen. Das war mit dem Innenministerium zu koordinieren, weil das Innenministerium für die Zugangs- und Abgangsebene zuständig geblieben ist. Die Menschen kommen unter rechtlichen Bedingungen her. Und dann sind Maßnahmen zu initiieren für temporäre und dauerhafte Aufenthalte, die – abgesehen von der rechtlichen Seite – vom Sozialministerium zu bearbeiten waren. Das hat sich dann nochmal verändert mit einem weiteren Koordinationsaufwand, nachdem die strategische Einheit – die vorher auch in der Abteilung von Frau Erpenbeck war –, das Grundsatzreferat, in die Staatskanzlei verlegt wurde ...“. Er räumt zunächst auch ein: „Manchmal kommt man dann nicht ohne Widersinnigkeit aus: Die strategische Einheit ist ja in der Staatskanzlei verortet; da Integration aber vor Ort stattfindet, muss man sich ja fragen, wie ich das hinbekommen kann, dass dieses Geschäft planvoll auf der Ortsebene vorangetrieben wird.“ (Q Jelit 2015). Die kommunale Zuständigkeit fällt – wie auch in den anderen Bundesländern – ins Innenministerium. Tatsächlich stellte sich in den Anfangsmonaten der Regierungsperiode heraus, dass die Bedenken der Koordination durchaus begründet waren. Grünen-Politikerin Polat (Q 2015) erklärt: „Dadurch, dass das Themenfeld [...] namentlich auf drei verschiedene Häuser verteilt ist – wobei das Kultusministerium auch noch einen großen Anteil hat, wenn man den Bereich ‚Bildungsintegration‘ nimmt –, ist es für Außenstehende wahnsinnig schwierig. Wir haben ein Jahr damit verbracht zu erklären, wie jetzt wer für was zuständig ist. Für die außenstehenden Verbände ist das natürlich immer schwierig, wenn man viele Ansprechpartner hat, weil das natürlich zu Synergieverlusten führt. Für uns als Fraktion ist es auch ein kleiner Aufwand, weil wir natürlich dann auch einen höheren Abstimmungs- und Kommunikationsbedarf haben. Man muss immer im Zweifel zwei Häuser ansprechen oder fragen.“

Folglich, so stellt Schröder-Köpf (Q 2015) heraus, bedürfe es einer unbedingten Notwendigkeit, dass die Vielzahl von Akteuren an einem Strang zöge. Dies funktioniere aber mittlerweile auch ganz gut, so Schröder-Köpf weiter. Angesichts der Aufgabenvielfalt in diesem Bereich könne es gar nicht genug Menschen geben, die sich damit beschäftigen. Dies sieht auch Polat (Q 2015) als Vorteil: „Wenn natürlich die Themen erstmal schwerpunktmäßig verteilt sind [...], dann verankert sich das in diesen Häusern nochmal ganz

anders. Das ist natürlich ein Vorteil: dass sich jedes Haus – und mindestens die maßgeblichen Häuser – vertieft damit beschäftigt und nicht nur in einem [...] interministeriellen Arbeitskreis sitzen, wo sie dann nur zuliefern. Das ist ein großer Vorteil. Aber das bedeutet dann immer auch noch Abstimmungsbedarf und manchmal Reibereien.“ Dem erhöhten Koordinationsaufwand stellt Jelit (Q 2015) die Innovationsfähigkeit als weiteren Vorteil gegenüber, dem er nicht wenig Gewicht beigemessen sehen will. „Wenn man bestimmte Themen vorrangig bedienen wollte und mehr Aufmerksamkeit widmen wollte – so verstehe ich die Koalitionsvereinbarung dieser Landesregierung –, musste man diesen Schritt machen und musste man einiges durcheinanderbringen, damit das neu gedacht wird. Wenn man davon ausgegangen ist, kann ich nur vermuten, dass das mit den bestehenden Strukturen nicht möglich gewesen wäre.“ Er vollzieht die vermuteten Beweggründe wie folgt nach: „Welche strategischen Ansätze muss man eigentlich wählen, damit man so einen Apparat umgestalten kann? Von der Binnensicht sind das dann Veränderungen, die einiges durcheinanderbringen, womit sich der Apparat dann damit anfreunden muss. Aber Schwerpunktsetzung lässt sich gar nicht anders erreichen, als dass man auch die Strukturen anpackt; und sei es nun [...] dass Bereiche, die sich sehr aneinander gewöhnt haben, auseinandergerissen werden, sodass die sich neu aufstellen müssen und dass man bestimmte Abläufe neu denken muss. Da ist das Nützliche mit dem Hinderlichen – wie ich denke – gut miteinander vermischt.“ Er führt weiter aus: „Wenn man bestimmte Themen vorrangig bedienen wollte und mehr Aufmerksamkeit widmen wollte – so verstehe ich die Koalitionsvereinbarung dieser Landesregierung –, musste man diesen Schritt machen und musste man einiges durcheinanderbringen, damit das neu gedacht wird. Wenn man davon ausgegangen ist, kann ich nur vermuten, dass das mit den bestehenden Strukturen nicht möglich gewesen wäre. Das zeigt sich an der einen oder anderen Stelle auch, wenn man mit Migrantenorganisationen zu tun hat, die das Ganze dann wie so eine Art Aufbruchsstimmung wahrnehmen und teilweise nicht bemerken oder nicht thematisieren, dass die Gesprächspartner [Anm.: im Hinblick auf die Ministerialbeschäftigten] dann letztlich gleich geblieben sind.“ (ebd.).

Zufrieden sei man mit dieser Aufteilung bei den Grünen freilich nicht vollends, resümiert Polat (Q 2015): „Da besteht eben wie gesagt noch Unsicherheit. Natürlich favorisieren wir immer noch das Modell ‚Alles in einem Haus‘ – auch mit den möglichen Nachteilen, die gegeben sind, wenn sich nicht mehr alle bisherigen Häuser primär hierfür verantwortlich fühlen. Aber die Reibungsverluste sind doch auch groß. Und es wäre natürlich toll, wenn es ein grünes Haus ist, weil man dann nämlich an den entscheidenden Schnittstellen – also Innenministerkonferenzen und anderen Konferenzen – bei diesem Thema mit am Tisch sitzt. Das macht schon einen großen Unterschied. Nichtsdestotrotz sehen wir auch: Wenn in einer zukünftigen Koalition die Personen dieselben sind wie jetzt und die das Thema weitermachen wollen in dieser Konstellation von sozialdemokratischer Seite, dann hat das so einen hohen Stellenwert bei unserem Koalitionspartner, sodass das für die Gesamtperformanz des Themas entscheidend ist. Dann

würde ich unseren Grünen in der Koalitionsverhandlung empfehlen, dass wir lieber einen Schritt zurücktreten, weil wir wissen, dass das Thema gut aufgehoben ist.“

Während also besonders Flüchtlings- und Integrationspolitik in begrifflich neuer Gestalt und unter dem Dach von ‚Migration und Teilhabe‘ eine herausragende Rolle im Aushandlungsgremium spielte, enthielt man sich im Vereinbarungstext jedweder Angaben zur Gruppe der Aussiedler. Im Hinblick darauf, dass der Zielkanon beider Vertragsparteien für Aussiedler keine eigenständige Politik vorsah, ist dies freilich nicht überraschend. Allerdings könne man zwischen SPD und Grünen nochmals differenzieren, so die Grünen-Politikerin Polat (Q 2015). Es sei mittlerweile nicht mehr so, dass es keine Affinität zwischen Grünen und Aussiedlern gäbe. „Bei den Aussiedlern ist es ja so, dass sie als klassische CDU-Klientel wahrgenommen wurden – auch von der grünen Partei. Und man hat sich vielleicht auch als Aussiedler anfangs dieser Partei näher gefühlt und sich auch gar nicht als Zuwanderer oder Migrant gesehen. Sondern man hat ganz stark auf diese deutsche Identität wertgelegt. Die Aussiedler und auch deren Verbände haben sich zunehmend geöffnet für Themen der Integration – ‚Auch wir haben Integrationsproblematiken‘ – und haben das nachher auch angenommen, dass man sie dann bei den Migrationsthematiken auch mitdenkt in Programmen. Diese Programme waren natürlich dann auch mit Finanzierung von Organisationen und Verbänden verbunden. Dann wurde es auch stärker für die Grünen Thema, weil sich die Aussiedler in diesem Kernkompetenzthema wiedergefunden haben.“

Während die CDU über die Jahre hinweg also in der Aussiedlerpolitik der Platzhirsch gewesen ist und die SPD nicht merklich in diesem Bereich aufgetreten ist, griffen die Grünen das Thema verstärkt auf (Q Polat 2015). Einen aussagebestärkenden Anhaltspunkt liefert das Parteiprogramm der Bündnisgrünen. Im Gegensatz zu den Sozialdemokraten finden Aussiedler dort zumindest kurz Erwähnung, als man verschiedene Zielgruppen von Inklusionspolitik aufzählt. Trotz langsam aufkommender Aufmerksamkeit war jedoch nicht davon auszugehen, dass die Grünen eigene Strukturen für Aussiedlerpolitik fordern würden, gerade weil die Partei Aussiedler als Teil der Bevölkerungsgruppe mit Migrationshintergrund ansah. So führten jeweils zwei unterschiedliche Ziellagen – die niedrige Aufmerksamkeit bei der SPD und die inklusive Wahrnehmung bei den Grünen – zum selben Ergebnis: kein gesondertes Aufbaustrukturelement für die Gruppe der Aussiedler.

Für die nachfolgenden Kettenglieder hatte der formulierte Koalitionsvertrag weitreichende Strahlkraft. Insbesondere hatten die Festlegungen Konsequenzen für die Ressortleiter in Kettenglied IV. Mit der Übernahme von Regierungsverantwortung durch Rot-Grün war also ein spürbarer Schwenk von einer klaren Ministerpräsidenten-Dominanz zu merklich gestiegenem Einfluss des Aushandlungsgremiums festzustellen. Ob nun die Umsetzung der ‚Migration- und Teilhabe‘-Strategie, die Rahmenbedingungen zur Verortung der Aussiedlerpolitik oder die Festlegungen zum Zuschnitt: Zahlreiche Entscheidungen des Aushandlungsgremiums waren zu berücksichtigen.

Kettenglied III: Die Rolle des Ministerpräsidenten ist dennoch trotz oder gerade wegen der aufgewerteten Rolle der Koalitionsvereinbarung nicht unbedeutend. *Zum einen* tragen verschiedenste Festlegungen im Vertrag die deutliche Handschrift des damals designierten Amtsinhabers; *zum anderen* holte er sich bedeutende Aufgabenteile des Politikfelds in die Staatskanzlei.

Die Abschätzung von Weils Interesse ist vor dem Hintergrund seines Oberbürgermeisteramts in Hannover zu sehen. Im Lebenslauf (Munzinger 2013h) deutet zunächst nichts darauf hin, dass der gelernte Jurist, praktizierende Anwalt, Richter, Staatsanwalt, Ministerialrat und später Stadtkämmerer besondere Aufmerksamkeit gegenüber der Migrations- und Integrationspolitik aufwies. Aufgrund seiner Tätigkeit als Bürgermeister der Landeshauptstadt kam er jedoch vielfach mit politikfeldbezogenen Themen in Berührung. Darauf weist auch Polat (Q 2015) hin: „Bei Herrn Weil ist es ja so, dass er als Oberbürgermeister aus einem Oberzentrum kommt, wo ja eigentlich das Thema vor Ort immer sehr stark verankert ist – sowohl als Studentenstadt als auch hier als Messestandort. Das darf man nicht unterschätzen.“ Insbesondere mit dem Thema ‚Islam‘ trat er als Bürgermeister im migrations- und integrationspolitischen Zusammenhang auf (Schinkel und Goebel 2010, Kreiszeitung 2010, Hannover 2012b). Aber auch den Umgang mit Flüchtlingen thematisierte er schon vor der Wahlkampfphase als Stadtoberhaupt (vgl. Hannover 2012a).

Einzig seine verhältnismäßig eher kurze Antrittserklärung nach der Wahl zum Ministerpräsidenten (Weil 2013) lässt kein besonderes Interesse am Politikfeld erkennen. Dort fasst er sich zur Migrations- und Integrationspolitik äußerst knapp und handelt drei Bereiche des Politikfelds als Beispiele eines neuen und kooperativen Arbeitsstils der neuen Landesregierung ab. Er spricht dort *erstens* von ‚Integration‘ und (noch) nicht von ‚Migration und Teilhabe‘, *zweitens* von einem Paradigmenwechsel in der Flüchtlingspolitik und *drittens* von einer Reformierung des Verfassungsschutzes zur Rückgewinnung von Vertrauen unter den Migrantinnen und Migranten, den das Land unter Verdacht gehabt habe. Das zentrale Thema der Regierungserklärung sei hingegen der Demographische Wandel gewesen; als weitere Schwerpunkte könne man zudem Bildungspolitik, Agrarpolitik und die Umsetzung der Energiewende identifizieren (Munzinger 2013h).

Dass die Lebenslaufanalyse nicht auf ein herausstechendes Interesse Weils am Politikfeld hindeutet, während die Medienanalyse in seiner Zeit als Oberbürgermeister eher für Interesse spricht, lässt persönliche Affinität nicht als ursächlich erscheinen. Vielmehr ist eine instrumentelle und kommunal-programmatische Betonung des Politikfelds zu vermuten. Die abgegebene Regierungserklärung passt hingegen nicht ins Gesamtbild der Aufmerksamkeitsabschätzung. Hier hätte man eine weitaus intensivere Befassung mit dem Politikfeld erwartet – sowohl aufgrund der Zielabschätzung zu Weil als auch wegen der Wichtigkeit des Themas in der Koalitionsvereinbarung. Endgültige Klarheit schafft hier die Einschätzung der drei Interviewpartner Jelit (Q 2015), Schröder-Köpf (Q 2015) und Polat (Q 2015), die Weil eine hohe Aufmerksamkeit bescheinigen.

Auch sein besonderes Interesse an Themen rund um den Islam (z.B. Welt 2014b, Hamburger Abendblatt 2014b, TAZ 2015) war nach dem Wechsel vom Stadt- zum Landesoberhaupt ungebrochen. Damit nahm er einen Teil seines Zielkanons nicht nur aus seiner Zeit als Oberbürgermeister mit, sondern sorgte für aufmerksamkeitsbezogene Kontinuität zwischen ihm und seinem Vorgänger Wulff in dieser Sache. Schröder-Köpf (Q 2015) meint hierzu: „Auf jeden Fall haben rückblickend alle Ministerpräsidenten – aber vor allem Gerhard Schröder, aber auch Sigmar Gabriel und Christian Wulff – das auf ihre Weise geprägt. Und dieser Tradition hat sich der Stephan Weil [...] angeschlossen und hat diese fortgesetzt.“

Übereinstimmend sehen die Interviewpartner die hohe Aufmerksamkeit Weils für das Politikfeld als ursächlich für die einschneidende Reorganisationsentscheidung im Bereich der Integration an. Mit dieser Entscheidung holte sich Weil Teile des Integrationsaufgabenkreises in die Staatskanzlei. Referatsleiter Jelit (Q 2015) unterstreicht dabei, dass Weil hinsichtlich der Aufbaustruktur noch weiter als sein Vorgänger Wulff ging: „Der Unterschied ist eben hier, dass der jetzige Ministerpräsident ein wichtiges gesellschaftspolitisches Thema [...] ins Haus geholt hat und sich da dann noch stärker einge-mischt hat. [...] Derzeit haben wir ja auch die Besonderheit, dass Frau Honé insbesondere für den Bereich der regionalen Landesentwicklung im europäischen Kontext den Rang einer Staatssekretärin bekommen hat. Bestimmte Felder hat der jetzige Ministerpräsident in sein Haus – sprich: die Staatskanzlei – geholt und steuert insofern über die Ressortkoordinierung hinweg die Details.“

Mit dieser aufbaustrukturellen Entscheidung verbindet man die Hoffnung, dass sich bestimmte inhaltliche Wirkungen entfalten: „Das ist ein ganz entscheidender Faktor. Das ist bei allen Themen so: Wenn der Ministerpräsident das zur Chefsache macht und das hochhängt, ist das das A und O des thematisch-inhaltlichen Fortschritts.“ (Q Polat 2015). Schröder-Köpf (Q 2015) betont hingegen die symbolische Aufwertung des Felds: „Und dass das in der Staatskanzlei angesiedelt ist, ist auf jeden Fall eine Botschaft nach draußen. Staatskanzlei heißt für viele Menschen immer ‚beim Chef‘ oder ‚bei der Chefin‘. Intern spielt das zunächst keine große Rolle. Aber nach draußen ist das schon ein großes Zeichen.“ Jedenfalls, so Jelit (Q 2015), habe Weil bei der Ausgestaltung seiner Staatskanzlei „eine ganze Menge unternommen, um diesem Thema ‚Migration und Teilhabe‘ zu einer herausragenden Position zu verhelfen.“ Dies sehe man ja deutlich in den Organigrammen.

Konkret schlug sich die Ansiedlung migrations- und integrationspolitischer Aufgaben bei der Staatskanzlei in der Entstehung zweier unterschiedlicher Strukturelemente nieder.

Im Hinblick auf die *erste* Strukturkomponente sei die direkte Zuordnung des Großteils jener Aufgaben zum Staatskanzleichef Dr. Jörg Mielke ein wichtiger Punkt gewesen, hebt Jelit (Q 2015) hervor. „Wenn man sich vorstellt, wie der Job des Chefs der Staatskanzlei sich so darstellt und dem Chef der Staatskanzlei zwei Referate besonders zuge-

ordnet werden – wie das bei den beiden Referaten ‚Grundsatzfragen‘ und ‚Koordinationsfragen des Feldes Migration und Teilhabe‘ mit dem Verbindungsbüro der Landesbeauftragten der Fall ist –, dann wird ja deutlich, dass Herr Weil diesem Thema eine ganz besondere Bedeutung beimisst. Er versucht das also nicht nur aus den Abteilungen heraus zu steuern. In den Abteilungen der Staatskanzlei gibt es ja auch reguläre Ressortkoordinierung in den Spiegelreferaten“, erinnert Jelit (ebd.). „Das allein hat ihm nicht ausgereicht. Insofern misst er ganz offensichtlich dem Thema ‚Migration und Teilhabe‘ ganz besondere Bedeutung bei und greift insofern auch in das Räderwerk ein.“ Damit wurde ein großes Linienaufgabenbündel in die Steuerungszentrale des Ministerpräsidenten verlegt. Weil habe dazu „Teile des Referats 301 – also aus dem Sozialministerium quasi die intellektuellen Vordenker – zu sich in die Staatskanzlei geholt. Und die werden jetzt geführt vom Chef der Staatskanzlei. Das war die interne Organisationsverschiebung.“ (Q Schröder-Köpf 2015). In Mielkes Verantwortungsbereich liege „quasi die operative Strategie“, bestätigt Jelit (Q 2015).

Die *zweite* Strukturkomponente bestand in Form eines Beauftragtenamts für Migration und Teilhabe. Dieses siedelte man sonderorganisiert und mit entsprechend unabhängigen Merkmalen in die Struktur der Landesregierung an. Dass es eine Beauftragtenstelle geben solle und diese sonderorganisiert einer obersten Landesbehörde zugeordnet werden solle, war zwischen den Koalitionspartnern und dem Ministerpräsidenten unumstrittener Wunsch. Jelit (Q 2015) vollzieht die Beweggründe der Akteure nach: „Wenn man in einem Feld eine Beauftragte oder einen Beauftragten hat, dann geht ja damit einher, dass man der Bevölkerung verdeutlichen kann: Da ist eine Stelle, die sich um diese ganz speziellen Themen kümmert. Ob es sich dann um eine Gleichstellungsbeauftragte, eine Integrationsbeauftragte oder einen Behindertenbeauftragten handelt: Es ist immer mal wieder so, dass man einem Zeit-Thema ein Gesicht gegeben hat. [...] Ich denke, das ist eher ein politisch motivierter Ansatz, als dass die Aufgabenerledigung da über alles im Vordergrund stand und dass man trotz des erhöhten Koordinationsaufwands, der eher strukturbedingt damit einhergeht, gesagt hat: ‚Das machen wir mit der Berufung einer Beauftragten, sodass dieses Signal der Landesregierung deutlich wird.‘“ Die personelle Besetzung des Amtes mitsamt Implikationen war im Rahmen der Koalitionsaushandlung nicht von Anfang an klar. Amtsinhaberin Schröder-Köpf (Q 2015) stellt hierzu klar: „Eine Beauftragte ist dann unabhängig, wenn sie – wie ich – ein Landtagsmandat hat. Und das war auch genau so gewollt. Das hat der Ministerpräsident bei meiner Ernennung auch nochmal betont und gesagt. Es ist schon jemand gewollt, der sich auch mal hinstellt und was kritisiert oder auch mal sagt: ‚Aber das gefällt mir jetzt nicht‘ und der dann dazu in der Lage ist, mit zu organisieren, dass es da auch politische Bewegung gibt.“ So äußerte sich auch Landesvater Weil in verschiedenen Stellungnahmen und Interviews (Exner 2012, Focus 2013). Nicht zuletzt garantierte die finanzielle Absicherung durch die Diäten aus dem Landtagsmandat eine gewisse materielle und tätigkeitsbezogene Unabhängigkeit; im Gegensatz dazu würden Ministerialbeschäftigte *erstens* von der Landesregierung bezahlt und seien *zweitens* mitunter in die Weisungshierarchie eingebunden (Q Schröder-Köpf 2015).

Trotzdem hätten die Grünen Lösungsmöglichkeiten bevorzugt, die unabhängig von einer Mandatsverknüpfung gewesen wären: „Wir wollten ja auch eine Beauftragte als Stabsstelle in einem Ministerium“, meint Polat (Q 2015), „aber eben nicht vermischt mit einem Mandat, weil wir da auch die Schwierigkeiten gesehen haben, wenn man Exekutive und Legislative nicht trennt. Diese Schwierigkeiten sind ja auch eingetreten. [...] Das zeigt sich ja heute auch als problematisch mit Mandat und Exekutive. Da leidet ja auch Frau Schröder-Köpf immer so ein bisschen drunter, weil es einfach schwierig ist, das gleichzeitig zu bedienen.“ Jahre zuvor hatten die Sozialdemokraten bereits selbst Bedenken angemeldet, dass es „zu Überschneidungen im Rahmen der Gewaltenteilung“ (Landtagsdrucksache 15/1039 2004: 1 NI) kommen könnte, als es um das Landtagsmandat des Aussiedlerbeauftragten Götz ging.

Als jedoch feststand, dass das Amt von einer Person mit Landtagsmandat ausgefüllt werden sollte, blieb die Frage, ob eine Person *entweder* aus der SPD *oder* aus den Reihen des kleinen Koalitionspartners in ein Haus bestellt werden sollte, das vom großen Partner geleitet wurde. Die zweite Option wäre mit Blick auf zahlreiche andere Regierungen nicht unüblich gewesen. Auch die rot-grüne Landesregierung in Rheinland-Pfalz hätte man sich zum fraglichen Zeitraum als Beispiel heranziehen können. Infrage wäre hier zuallererst Filiz Polat gekommen. Allerdings hätte sie zu Beginn ihrer politischen Karriere kaum Berührungspunkte mit Migrations- und Integrationspolitik gehabt. Ihre Schwerpunkte als ursprüngliche Kommunalpolitikerin lagen auf Bauen, Wohnen, Denkmalschutz und Europapolitik. Jedoch sei sie durch den Petitionsausschuss verstärkt mit Flüchtlingspolitik in Berührung gekommen. Dort seien zwei Drittel der Eingaben von ausreisepflichtigen Personen oder deren Unterstützern geschrieben worden. In der Folgezeit habe man ihr den Gesamtbereich der Migrations- und Integrationspolitik mehrmals angetragen. Nicht zuletzt lag das daran, dass sie die einzige türkischstämmige Abgeordnete in Niedersachsen gewesen sei und sowohl von den Bevölkerungsteilen mit Migrationshintergrund als auch seitens ihres Fraktionskollegiums als ‚natürliche Repräsentantin‘ angesehen wurde. Sie selbst habe sich zwar zunehmend mit dem Politikfeld beschäftigt, sehe sich aber nicht zwangsläufig aufgrund ihrer ethnischen Wurzeln in der Rolle einer Inklusionspolitikerin. (Q Polat 2015).

Auch auf Seiten der Sozialdemokraten gehörte dem Wahlkampfteam um Stephan Weil bereits früh (Q Schröder-Köpf 2015, Wallbaum 2012) eine Person an, die den Kompetenzbereich ‚Migration und Teilhabe‘ abdecken sollte: Doris Schröder-Köpf. Ihr persönliches Profil zeugte in der Vergangenheit nicht von auffallendem Engagement im Politikfeld oder von besonderer Affinität zu diesem Bereich (Munzinger 2012c). Für die Kanzlergattin sei bisher insbesondere der Demographische Wandel ganz oben auf ihrer politischen Agenda gestanden (Wallbaum 2012). Dennoch seien ihr sozialdemokratisches Grundbedürfnis der „Beseitigung von Missständen“ und die Doppelte Staatsangehörigkeit zwei ihrer Kinder²⁰⁰ Verbindungselemente zur Thematik (Focus 2013).

²⁰⁰ Das Ehepaar Schröder hat zwei russische Kinder adoptiert.

Sowohl Schröder-Köpf (Q 2015) als auch Polat (Q 2015) und Jelit (Q 2015) sehen einen erkennbaren und unmittelbaren Migrationshintergrund nicht als notwendige Bedingung für die Bekleidung eines derartigen Amtes an. Es ginge vielmehr darum, so Schröder-Köpf (Q 2015), „ob man eine Persönlichkeit für geeignet hält, ein so komplexes Thema zu bearbeiten. Ich bin quasi zuständig von den Siebenbürger Sachsen über die Schlesier bis zu den aktuellen syrischen Flüchtlingen – also für alle Gruppierungen. Es gibt niemanden, der sagen kann: ‚Ich habe Wurzeln da oder dort und deshalb bin ich dafür besonders geeignet‘. Sondern: Es sind so viele unterschiedliche Aspekte, dass man da eben ein bisschen Erfahrung aus dem einen Bereich und ein bisschen Erfahrung aus dem anderen Bereich oder jenem Bereich mitbringen muss und eigentlich relativ breit aufgestellt sein muss.“ Da helfe es der Sache schon sehr, dass sie bekannt sei (ebd., ähnlich Q Polat 2015). Schröder-Köpf (Q 2015) hält diese Eigenschaft für unabdingbar: „Es gibt ja Menschen, die aus unterschiedlichen Gründen zugewandert sind zu unterschiedlichen Zeitpunkten – auch unterschiedliche Gruppierungen. Die verbinden was mit meinem Namen. Und in der Rolle der Ombudsfrau, die ich ja auch habe im Rahmen dieses Amtes, ist es wichtig, dass die Leute auch wissen, dass es diese Ombudsfrau gibt. Da hat das in jedem Fall geholfen. Das sieht man an der Zahl der Personen, die sich an mich wenden. Die andere Seite ist natürlich, dass immer wenn es um Einwanderung, Zuwanderung, Flüchtlinge und so weiter geht, die Anliegen dieser Koalition auch gut transportiert und vermittelt werden; dass man erklären kann, warum man das macht, was man macht; warum das eine oder andere jetzt wichtig ist; warum die Koalition jetzt das macht oder jenes macht. Die Kommunikationsfähigkeit ist an der Stelle wirklich sehr wichtig.“ Freilich gab es auch Stimmen, die sowohl mit negativer als auch mit positiver Kommentarkonnotation politisch-taktische Gründe hinter der Berufung Schröder-Köpf als Integrationspolitikerin ins landesweite Wahlkampfteam und später ins Beauftragtenamt vermuteten. Unter den Interviewpartnern aber auch im Spiegel der Medien empfanden die einen jene Berufung als Teil sozialdemokratischer Ämterversorgung und die anderen als kluge Einbindung einer prominenten Politikerin in den politischen Prozess.

In Anbetracht dessen, dass es jeweils auf grüner und sozialdemokratischer Seite eine besonders aussichtsreiche Kandidatin für das Amt gab, musste eine Entscheidung fallen. Mitbewerberin Polat (Q 2015) erinnert sich: „Damals war auch schon klar, dass Doris Schröder-Köpf als Landesbeauftragte infrage kam. Dann wurde nochmal gefragt: Wollen die Grünen das machen in meiner Person oder macht das Doris Schröder-Köpf? [...] Dann hat man sich auf die Struktur geeinigt und dann war ich schon raus, weil ich gesagt habe: ‚Das mache ich auf gar keinen Fall‘.“

Ein Konglomerat aus vier Gründen kann als ursächlich für die Entscheidung Polats angesehen werden. *Erstens* sahen die Grünen die Exekutiv-Legislativ-Verbindung, die auch Polat als Landtagsabgeordnete hätte eingehen müssen, sehr kritisch. Für Polat sei dies der Hauptgrund ihrer Entscheidung gewesen (ebd.). *Zweitens* sei es der besondere Wunsch Weils gewesen, Schröder-Köpf mit dabeizuhaben (Exner 2012). *Drittens* wies die SPD-Frau eine große inhaltliche Nähe zu den Positionen der Grünen auf. Für die

Grünen habe auch die Person Schröder-Köpf eine Rolle gespielt: Der kleine Koalitionspartner habe sich gut vorstellen können, mit ihr zusammenzuarbeiten, weil sie von ihrer „politischen Grundstruktur her schon sehr rot-grün aufgestellt“ sei, so Schröder-Köpf (Q 2015). „Das spielt an manchen Punkten eine Rolle, wenn es um Flüchtlinge geht zu Beispiel. Da ist das wichtig manchmal. Da bin ich in dieser Hinsicht auch sehr nah bei den Grünen.“ *Viertens* verweist Jelit (Q 2015) darauf, dass die Grünen ja nicht leer ausgegangen seien. Insbesondere Polat habe einen einflussreichen Legislativposten im Bereich des Politikfelds erhalten: „Was vielleicht nicht so deutlich wird ist, dass die Grünen ja auch eine wichtige Schnittstelle bedienen: nämlich die Kommission für Migration und Teilhabe, wo die grüne Abgeordnete Polat den Kommissionsvorsitz innehat. Und diese Kommission speist in die Alltagsarbeit der Landesregierung ja auch Ideen ein, sodass man nicht davon ausgehen kann, dass die Grünen dieses Themenfeld nicht bedienen.“

Trotz plausibler Begründungen ist diese Entscheidung dennoch nicht erwartungsgemäß im Hinblick auf die theoretische Modellierung jenes Delegationsprozesses zwischen Koalition, Ministerpräsident und Beauftragter. Die Grünen hätten – wie es auch in anderen Bundesländern der Fall war – bei den vorliegenden Aufmerksamkeitswerten zumindest den Posten der Beauftragten besetzen müssen. Damit hätten sie zumindest ein Bein im exekutiven Bereich des Politikfelds gehabt.

Der Ministerpräsident setzte sich also – mit seinen Sozialdemokraten im Rücken – in wichtigen Entscheidungen des organisatorischen Arrangements im Politikfeld durch. Zum einen schuf er mit dem Referat 01 eine aufgabenerledigende Steuerungszentrale für migrations- und integrationspolitische Angelegenheiten. Daneben ernannte er eine ‚Beauftragte für Migration und Teilhabe‘, die einen aufbauorganisatorischen Sonderstatus genoss. Dennoch waren beide Strukturelemente nicht unverbunden. Das Verbindungsbüro der Beauftragten band man als Referat 02 in den Verantwortungsbereich Mielkes ein.

Vor diesem Hintergrund scheint die Abschätzung der Ziele von Weils Stellvertreter im Ministerpräsidentenamt nur noch eine Formalie zu sein. Tatsächlich findet man in Stefan Wenzels Lebenslauf (Munzinger 2013l) bis auf seinen Geburtsort Nakshov in Dänemark keine hervorstechenden Verbindungen zur Migrations- und Integrationspolitik²⁰¹; die Schwerpunktthemen des Bündnisgrünen drehen sich überwiegend um den Bereich Energie. Als starker Akteur in der Delegationskette trat er im Bereich ‚Migration und Teilhabe‘ – entsprechend auch nicht auf.

²⁰¹ Das Gegenteil – also, dass Desinteresse am Politikfeld vorläge – kann jedoch auch nicht behauptet werden. Als Fraktionsvorsitzender geht er in seinen Stellungnahmen jeweils zur Antrittsregierungserklärung McAllisters (Wenzel 2010b) und zur Integrationsregierungserklärung (Wenzel 2010a) – nicht zuletzt wegen des inhaltlichen Schwerpunkts – auf das Politikfeld ein.

Kettenglied IV: Denjenigen Teil der Migrations- und Teilhabepolitik, den sich Stephan Weil nicht selbst vorbehielt, verortete das Koalitionsaushandlungsgremium im Innen- und im Sozialressort. Aus Perspektive der vorangegangenen Kettenglieder handelte es sich bei der jeweiligen Hausleitung um konforme Akteure in Sachen Migrations- und Teilhabepolitik.

Auffällig ist hier insbesondere die Zufriedenheit der Grünen mit dem sozialdemokratischen Innenminister Boris Pistorius. Dieser war – ähnlich wie Weil – schon als Oberbürgermeister einer Großstadt mit integrationspolitischen Themen in Erscheinung getreten (z.B. Osnabrücker Zeitung 2012). Ein großes Medienecho rief er mit einer Einbürgerungsaktion in seiner Stadt hervor (Munzinger 2013j, Prantl 2013, Schiffbänker 2013): Er warb mit Briefen an über 9.000 Bürger ohne deutschen Pass um deren Einbürgerung. Dieser inhaltlichen Linie blieb Pistorius auch als Innenminister treu. Das Ausländer- und Asylrecht blieb im Innenressort. Sowohl der Einwanderungspolitik (vgl. Ewert und Schaudwet 2015, Osnabrücker Zeitung 2014) und der Abschiebepolitik (vgl. Osnabrücker Zeitung 2015, Welt 2015, Wyputta 2014) als auch der Flüchtlingspolitik (vgl. Aachener Nachrichten 2013) widmete er große Aufmerksamkeit. Im Fokus stand hierbei insbesondere eine weniger restriktive Abschiebepolitik (Munzinger 2013j, Lasarzik und Havlicek 2013) vor allem mittels großzügigeren Entscheidungen der Härtefallkommission (Fertmann 2014). Die Grünen-Politikerin Polat (Q 2015) gerät dabei regelrecht ins Schwärmen: „Grade Boris Pistorius – das hat er aber auch gemerkt – ist mit der beste Innenminister für flüchtlingspolitische Akteure, weil er sich mit diesem Thema auch profiliert hat im ersten Jahr. Wir unterstützen das natürlich als Grüne. Man sieht das ja mit seinem Pendant Herrn Jäger [SPD-Innenminister in NRW], mit dem die Grünen immer Auseinandersetzungen haben. Aber wir unterstützen Pistorius. Er [...] hat nach einem Jahr rot-grüner Regierung und auch jetzt nach der Halbjahresbilanz von den Medien attestiert bekommen, er sei das beste Kabinettsmitglied mit eben diesem Thema. Ich kann also nur dafür werben: ‚Liebe Innenminister dieser Bundesrepublik: Ihr müsst nicht immer den Hardliner spielen beim Thema Innen- und Flüchtlingspolitik. Man kann auch ein sozialpolitisch orientierter Innenminister sein.‘ Wir haben auch immer gesagt: ‚Sozialpolitik vor Ordnungspolitik‘.“

Diese inhaltliche Positionierung des ehemaligen Osnabrücker Oberbürgermeisters spielte im Ringen um die horizontale Ansiedlung migrationspolitischer Fragen eine nicht unbedeutende Rolle. Die Grünen konnten nämlich einer Belassung des Aufgabenbündels im Innenministerium zustimmen, gerade weil von Pistorius keine restriktive Haltung in der Flüchtlings- und Zuwanderungspolitik zu erwarten war. So kam es nicht zur Variante einer Herauslösung großer Teile der Migrations- und Staatsangehörigkeitspolitik aus dem innenpolitischen Kontext, für die sich die rot-grünen Bündnisse in Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg entschieden hatten.

Das Innenministerium zählte also nicht zu den Reorganisationsverlierern. Die Staatskanzlei gewann an Kompetenzen hinzu. Diese erhielt sie vom Sozialministerium. Zur Erinnerung: Hier war bis zum Regierungswechsel Aygül Özkan Ressortleiterin. Mit

Cornelia Rundt übernahm nun eine Person das Ministeramt, die beruflich und ehrenamtlich sehr tief in der Gesundheits- und Pflegepolitik engagiert war und auch dort ihren Schwerpunkt als Ressortchefin sah (Wallbaum 2013b). Obgleich sie den Titel ‚Integrationsministerin‘ von ihrer Vorgängerin übernahm (ebd.), trat sie kaum mit migrations- und integrationspolitischen Themen auf. Im Spiegel der Medien war Rundt weder vor noch nach Amtsantritt im Hinblick auf das Politikfeld kaum öffentlichkeitswirksam wahrnehmbar.

Dass die Sozialpolitikerin andere Schwerpunkte setzte, wird nicht zuletzt an der Umbenennung ihres Hauses deutlich. Noch bis ins Jahr 2014 bekleidete Rundt den Titel ‚Ministerin für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration‘. Dann sei „der Titel relativ schlank geworden: ‚Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung – MSGG‘. Gleichstellung ist eigentlich eine Begrifflichkeit, die eher im frauenpolitischen Kontext anzutreffen ist. Das ist aus meiner Sicht aber auch nicht schädlich, dass man darunter auch ‚Migration und Teilhabe‘ fasst. Denn: Gleichstellung in diesem Zusammenhang bedeutet ja, dass diejenigen, die zu uns kommen, den Mitgliedern der Mehrheitsgesellschaft gleichgestellt werden können“, rechtfertigt der zuständige Referatsleiter Jelit (Q 2015) die Namensgebung. Der Findungsprozess sei unter Einbindung der Arbeitsebene vonstattengegangen, so Jelit weiter. Von dieser habe es damals die Idee gegeben, das Ministerium ganz schlicht ‚Ministerium für Soziales‘ zu nennen, weil dieser Begriff weitgehend die Aufgabenpalette abgedeckt hätte. „Dann hat es weitere Diskussionen dazu gegeben, die schlussendlich dazu geführt haben, dass man jetzt diesen Dreiklang ‚Soziales, Gesundheit und Gleichstellung‘ hat.“

Für die Ministerialbeschäftigten des Bereichs ‚Migration und Teilhabe‘ sei es „aufgrund des eigenen Verständnisses überhaupt kein Problem“ gewesen, dass man nicht oder nur indirekt im Titel des Hauses repräsentiert war. Gleichstellung sei nicht nur – wie sonst üblich – auf den Bereich ‚Frauen‘ bezogen. Ohnehin sei ja auch bei der bisherigen Begrifflichkeit ‚Integration‘ nicht gesichert gewesen, dass es sich um migrationsbezogene Aufgaben handelte. Dies habe sich auf verschiedenste Zielgruppen wie Jugendliche, Arbeitslose, Senioren oder Behinderte und deren Einbindung in die Gesellschaft beziehen können. (Q Jelit 2015). Dass es schließlich auf diesen Dreiklang hinauslief, kann man einfach herleiten. Die Komponente ‚Soziales‘ sollte dabei *erstens* – bis auf die nicht unwichtige Zuständigkeit für Bauen – alle Zuständigkeiten des sozialen Bereichs im Haus umschließen. *Zweitens* wies die Komponente ‚Gesundheit‘ den besonderen Schwerpunkt der Ministerin aus. Die *dritte* Komponente ‚Gleichstellung‘ lässt sich mit der öffentlich wahrnehmbaren (Focus 2014, Nordwest Zeitung 2014, Weser-Kurier 2014) Intervention von extern wirkenden Kräften (z.B. Pape 2013, Haude et al. 2014) erklären: „Wenn man das in den Medien nachgräbt, wird man feststellen, dass bei den Überlegungen, wie das Haus denn künftig heißen solle, die Frauenverbände im Grunde genommen opponiert haben, um zu erreichen, dass das Frauenthema nicht im Namen verschwindet. Und um schlussendlich diese Diskussion zu beenden, hat man nicht die Gruppe der Frauen ausdrücklich erwähnt, weil wir ja auch Schwule, Lesben, Heteros und so weiter haben. Wir haben bunte Menschen. [...] Das war dann das Ergebnis von

Überlegungen im Haus und auch Begleitüberlegungen von Verbandsvertretern, die schlussendlich dazu geführt haben, dass wir schlussendlich ‚Soziales, Gesundheit und Gleichstellung‘ im Firmenschild haben.“ (Q Jelit 2015).

Kettenglied V: Trotz der Verschiebung des strategischen Aufgabenteils in die Staatskanzlei verblieben ein überschaubar großes Aufgabenbündel mit Schwerpunkt auf der Programm-Implementation²⁰² im Sozialressort und die Hauptzuständigkeit für Integration offiziell bei der Ministerin. Deshalb bleibt die Frage zu klären, wie das aufbauorganisatorische Arrangement im Innern des Hauses zustande kam. Hierzu muss man wissen, wie groß das zu verortende Aufgabenbündel war. Was dessen Beschaffenheit betrifft, habe es zahlreiche Änderungsvorgaben im Koalitionsvertrag gegeben, so Jelit (Q 2015). Insbesondere sei die Frage des Umgangs mit den prominent im Vertrag herausgestellten Migrantensorganisationen oder auch Migrantenselbstorganisationen zu klären. Auch die Perspektive auf die Aufgabenerledigung habe sich geändert: „Früher war eher die Begrifflichkeit der ‚Integration‘ führend. Das hat man in Niedersachsen nach der Wahl aufgegeben und man hat gesagt: ‚Wir kümmern uns um das Phänomen ‚Migration und Teilhabe‘ entsprechend der Koalitionsvereinbarung. Dort ist die Partizipation besonders herausgestellt worden. Das hat 2014 wie gesagt zur Umbenennung des Referats geführt.“ (ebd.). Die Dachmarke ‚MUT‘ für ‚Migration und Teilhabe‘ hätte nicht nur für die Benennung des Beauftragtenamts als Vorlage gedient, sondern auch die gesamte Ministerialverwaltung ergriffen.

Da vorangegangene Kettenglieder darüber hinaus keine weitergehenden Vorgaben zur aufbauorganisatorischen Ansiedlung machten, steht nun die Delegationsbeziehung in Sequenz IV im Betrachtungsfokus. Hauptvertreter der Gruppe der Ministerialbeschäftigten war 2013 und ist aktuell²⁰³ der Leiter des Referats 301, Herbert Jelit. Der Jurist mit sozialwissenschaftlicher Vorbildung war bereits 1993 vom Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge²⁰⁴ in den Landesdienst eingetreten. Er war im Bereich des Ausländer- und Asylrechts im damaligen Bundesratsministerium von Minister Trittin tätig. Später, als sich der Integrationsbereich stärker vom Ausländer- und Asylrechtsbereich lösen konnte, habe er sich 2009 dann für den Wechsel zur Integration entschieden (Q Jelit 2015). Dort sei er geblieben und habe schließlich die Verantwortung für das im Sozialministerium verbleibende Aufgabenbündel übernommen. Seine Mannschaft sei auf der Referentenebene sehr bunt aufgestellt. Eine Kollegin komme aus dem Umfeld der Bundesagentur für Arbeit, eine Person hätte eine sozialwissenschaftliche Ausbildung absolviert und eine Stelle sei derzeit vakant.“ (ebd.). Auf die Herauslösung großer Teile des Aufgabenbündels aus dem Sozialministerium hatte man freilich nach Abschluss der Koalitionsverhandlungen keinen Einfluss mehr.

²⁰² Jelit (Q 2015): „Wir setzen dann tatsächlich die politischen Ideen, die strategisch von der Staatskanzlei zu hinterlegen sind, um.“

²⁰³ Stand zum Zeitpunkt des Interviews im März 2015

²⁰⁴ Seit 2004 ‚Bundesamt für Migration und Flüchtlinge‘

Im Wahlkampf und während der Regierungsübernahmephase gäbe es jedoch gelegentlich die Möglichkeit für Ministerialbeschäftigte, die eigenen Vorstellungen anzubringen. So bestätigt Jelit (Q 2015): „Im Rahmen der Wahlkampfeuphorie – ich will mal die Situation so darstellen – finden sich ja in dem Themenfeld gut verortete Menschen bei den einzelnen Wahlkampfparteigruppierungen ein. Auch bei der Gestaltung des Wahlkampfes sagt man ja nicht nur durch PR-Berater, dass das ein wichtiges Feld ist, sondern es gibt eine Rückvergewisserung in den Apparat, was denn ein Thema sein könnte, das besonders wichtig ist. Das ist dann eine Frage der politischen Neutralität oder eben der [eigenen politischen] Verortung, inwiefern man sich in bestimmte Entwicklungsprozesse einbringt. Das Beispiel mit der Namensgebung ist ja rein auf der Sachebene gewesen. Da ist man als Berater der Hausleitung unterwegs. Dort kann man das Für und Wider darstellen: Das ist die beratende Tätigkeit, die man hat.“ Vor allem im Wahlkampf aber stehe so mancher Ministerialbeamter im Spannungsfeld zwischen gebotener Neutralität und Anpreisung des eigenen Aufgabenkreises bei den potentiellen Regierungsverantwortlichen. Reorganisationsentscheidungen müssten in jedem Fall mitgetragen und unterstützt werden²⁰⁵. „Das muss vorbereitet werden. Und da gibt es auch einen Austausch – egal, welche Regierung das ist. Die Parteipräferenzen des einen oder anderen Mitarbeiters machen sich dann auch im Wahlkampf bemerkbar.“ (Q Jelit 2015).

Das Instrument der Besetzung von Positionen mit politischen Beamten ist hier ein Weg, besonders auf Abteilungsleiterebene Dissonanzen zu beseitigen. Überrascht – und nicht auf positive Weise – zeigte sich Gabriele Erpenbeck (Q 2013) von den Reorganisationsbestrebungen der neuen Regierung. Noch wenige Monate zuvor erwartete sie keine besonderen Veränderungen in dem von ihr geleiteten Verantwortungsbereich (Q Erpenbeck 2012). Nachdem sie für die Regierung Albrecht (CDU/FDP), die Kabinette Schröder (SPD/Grüne und SPD-Alleinregierung), die Ministerpräsidenten Glogowski und Gabriel (beide SPD) sowie für die Regierungen Wulff und McAllister (beide CDU/FDP) gearbeitet hatte, trennte man sich ein halbes Jahr nach der rot-grünen Regierungsbildung (Nordwest Zeitung 2013). Ihr Referatsleiter für Grundsatzfragen, Dr. Dursun Tan, wechselte mit gleichbleibender Funktion in die Staatskanzlei.

Im Innenministerium gibt es eine personelle Besonderheit an der Abteilungsspitze des Ausländer- und Asylrechts, die nicht unerheblich für das aufbauorganisatorische Arrangement gewesen sein dürfte. Die Leitung dort hatte im Untersuchungszeitraum und hat nach wie vor²⁰⁶ Dr. Frank Frühling inne. Dieser ist nicht etwa – wie in dieser Funktion üblich – Jurist, sondern Theologe. In den Landesdienst trat der evangelische Pastor im Zusammenhang mit der gegründeten Härtefallkommission im Jahr 2006 ein und ar-

²⁰⁵ In diesem Zusammenhang bestätigt Jelit jedoch auch nochmals die Wichtigkeit des hierarchischen Aufbaus in der Entscheidungspyramide: „Man muss sich auch immer wieder verdeutlichen, auf welcher Ebene man agiert. Wenn man dann so ein Ministerium einfach mal betrachtet: Da gibt es die Hausleitung mit dem Staatssekretär, dann gibt es die Abteilungsleitung und dann gibt es schon die Referatsleitung. Dieses Konstrukt muss ja dafür sorgen, dass der Minister oder die Ministerin Erfolg vorweisen kann, indem die – in der Regel – im Koalitionsvertrag festgelegten Ziele erreicht werden.“ (Q Jelit 2015).

²⁰⁶ Stand Organigramm vom März 2015

beitete in der Folgezeit im Linienaufbau des Innenministeriums (vgl. z.B. Nordwest Zeitung 2012). Später baute er dann zusammen mit Gabriele Erpenbeck die Integrationsabteilung im Innenministerium auf (Q Jelit 2015). Frühling war während der Ära des in Flüchtlingsfragen als restriktiv geltenden Schünemann ins Ministerium gekommen und dort aufgestiegen. Aufgrund seines beruflichen Hintergrunds als Pastor und seiner bisherigen Tätigkeit für die Härtefallkommission und in der Integrationsabteilung war Frühling geeignet, die organisationspolitischen und inhaltlichen Veränderungen im Haus als Leiter der nun wieder eigenständigen Ausländerabteilung mitzutragen.

Nicht zu vergessen sind schließlich die personellen Besetzungen im neu geschaffenen Verbindungsbüro der Beauftragten für Migration und Teilhabe. Von der Opposition als Akt der Postenversorgung vermutet (TAZ 2013b), trat Alptekin Kirci sein Amt als Geschäftsleiter von Schröder-Köpfs Büro an. Schröder-Köpf findet jedoch plausible Gründe, Kirci als Agenten in jener Delegationsbeziehung zu installieren: „Bei dieser Personalie war ich bei der Personalfindung schon involviert, weil ich zumindest an einer Stelle – also bei der Referatsleitung – jemanden haben wollte, der selbst Zuwanderungsgeschichte hat und der eben schon mal einen Integrationsleitplan – wie wir den jetzt erarbeiten auch gerade als Landesregierung und als Koalitionsfraktionen – gemacht hat. Ich habe ihn da nicht in erster Linie als Parteipolitiker gesehen, sondern als jemand, der bei der Mehrheitsfraktion der Stadt Hannover – Hannover ist nun mal auch die größte Stadt in Niedersachsen – das schon mal gemacht hat, was wir auf Landesebene machen wollen.“ Er habe außerdem ausgezeichnete Kontakte zu den einschlägigen Organisationen und Gruppierungen. „Und er bringt noch was mit, was von unschätzbarem Vorteil ist: Er ist Jurist. Er hat ja als selbständiger Rechtsanwalt gearbeitet und ist Volljurist. [...] Ich wollte mich dann auch so aufstellen, dass ich auch in der eigenen engsten Umgebung jemand habe, der dann die Sachen beurteilen kann. Weil: Es ist ja ein Bereich, in dem ohne juristische Kenntnisse gar nichts geht. Ausländer- und Asylrecht ist mit am komplexesten. Es ist Bundesrecht. Es ist EU-Recht. Und da habe ich lieber noch jemanden an meiner Seite, der zwei Standbeine hat und der mir die Expertise aus dem Bereich der Migrantenselbstorganisationen mitbringt.“ (Q Schröder-Köpf 2015).

Zwei weitere Personalveränderungen von aufbauorganisatorischer Relevanz lassen sich beobachten. Eine davon fand im flüchtlingspolitischen und eine im aussiedlerpolitischen Zusammenhang statt. Die Neubewertung der Aussiedlerpolitik im Koalitionsvertrag führte zur Abschaffung des Aussiedlerbeauftragten. *Erstens* diente die Verortung jenes Postens wohl als Vorbild für die Beauftragte (Q Jelit 2015, vgl. auch Wallbaum 2012). *Zweitens* übernahm Schröder-Köpf den Verantwortungsbereich des Aussiedlerbeauftragten, da „ihr Vorgänger Rudolf Götz, CDU-Landtagsabgeordneter, [...] auf Wunsch des Kabinetts von dieser Aufgabe entbunden werden“ sollte (Wallbaum 2013a). *Drittens* wollte man die vorhandene Expertise aus dem Büro des Aussiedlerbeauftragten nicht verlieren – und freilich nicht zwingend auf Götz als Abgeordneten der Opposition zurückgreifen – und holte sich Frau Spandau ins Team: Sie „hat im Innenministerium das Büro des früheren Landesbeauftragten gemacht und war für Vertriebene und Spätaussiedler zuständig und kommt sozusagen von dieser Seite. So habe ich die Expertise

von dort sozusagen. Die Stelle, die bei meinem Vorgänger im Innenministerium angesiedelt war, ist sozusagen in die Staatskanzlei gewandert.“ (Schröder-Köpf 2015).

Die zweite Personalverschiebung mit aufbauorganisatorischer Relevanz ist im flüchtlingsrechtlichen Bereich vorgenommen worden. Um sich hier Fachwissen zu sichern, hätte man eine Sonderkonstruktion beim Verbindungsbüro errichtet. Schröder-Köpf (Q 2015) führt dazu aus: „Es ist Ende des vergangenen Jahres der langjährige Referatsleiter aus dem Bereich ‚Ausländer und Asyl‘ aus dem Innenministerium in den Ruhestand gegangen. Und dessen Expertise habe ich mir gesichert. Er arbeitet jetzt ehrenamtlich, aber mit einem eigenen Schreibtisch und Büro hier für die Landesbeauftragte. Da bin ich natürlich sehr dankbar. Wie gesagt: Er macht das ehrenamtlich. Es ist aber quasi dann offiziell genehmigt, dass er das machen darf. Der hilft mit, weil wir natürlich sehr viele Menschen haben, die sich in Notsituationen an uns wenden, wo diese langjährige Expertise eben von unschätzbarem Vorteil ist.“

6.4.4.2 Datenkomprimierung und Erklärung mittels Modell

Die Vorgänge in diesem Fallgruppenzeitraum entsprechen meist den Erwartungen der Gewohnheitshypothese. Neue Akteure haben für eine radikale Umgestaltung der Aufbauorganisation in Bezug auf Migrations- und Integrationspolitik gesorgt – und dies nicht nur, was Akteurswechsel in den ersten Kettengliedern betrifft, sondern auch diejenigen in den nachfolgenden Gliedern bis in die Reihen der Spitzenbeamten.

Auch die aufbereiteten Daten für die akteurszielbezogene Gesamtzusammenhangsanalyse zeigen ein gemischtes und nicht immer hypothesenkonformes Bild. (1) SPD und Grüne waren sich bei der Koalitionsaushandlung hinsichtlich Aufmerksamkeit gegenüber der Migrations- und Integrationspolitik weitgehend einig. Auch die inhaltliche Stoßrichtung war ähnlich. (2) Allerdings konnten sich die Grünen bei der Formulierung des Koalitionsvertrags aus theorieexternen Gründen nicht mit ihren organisationspolitischen Forderungen durchsetzen. (2a) Schon bei der begrifflichen Neuorientierung ging der Siegespunkt an die SPD. Zwar stimmten die Beteiligten überein, dass man vom Begriff ‚Integration‘ wegkommen wollte; jedoch wurde nicht ‚Inklusion‘ gewählt, sondern ausschließlich der sozialdemokratische Vorschlag ‚Migration und Teilhabe‘. (2b) Während man bei den Grünen eine konzentrierte Lösung im Sozialministerium bevorzugte, setzten die Sozialdemokraten eine Verteilung der politikfeldbezogenen Aufgaben auf vier Cluster in drei verschiedenen Ministerien durch.

(3a) Nicht ganz unbeteiligt war dabei Ministerpräsident Weil, der sich Teile der bisherigen Integrationsabteilung aus dem Sozialressort in die Staatskanzlei holte. (3b) Auch die Berufung einer Beauftragten für Migration und Teilhabe ist vornehmlich auf sein Betreiben zurückzuführen. (3c) Während alle Messinstrumente hohe Aufmerksamkeitswerte für Weil anzeigen, geht er überraschend beiläufig auf das Politikfeld in der Regierungserklärung ein. Jene Antrittserklärung stellt einen der wenigen unerklärlichen Ausreißer in dieser Arbeit dar. (3d) Weils Stellvertreter, der Grünenpolitiker Ste-

fan Wenzel, trat lediglich als Fraktionsvorsitzender in der Oppositionszeit mit politikfeldbezogenen Themen in Erscheinung. Als Stellvertreter des Ministerpräsidenten und Umweltminister setzte er kaum Akzente.

(4) Der Blick auf die Zielabschätzung für die beiden relevanten Minister Pistorius und Rundt, sowie für die Beauftragte Schröder-Köpf relativiert das unbedingte Interesse der Grünen, dem Innenressort so wenig politikfeldbezogene Aufgaben zu überlassen und dem Sozialministerium so viele wie möglich. (4a) Von Pistorius und seinem zuständigen Abteilungsleiter Frühling war eine großzügige Flüchtlings- und Einbürgerungspolitik zu erwarten. Schon als Osnabrücker Oberbürgermeister hatte Pistorius seine Politik entsprechend ausgerichtet. Pastor Frühling war in früheren Tagen Vorsitzender der Härtefallkommission und hatte damals am Aufbau der Integrationsabteilung im Innenministerium mitgewirkt. (4b) Die langjährige Grande Dame der Integrationspolitik, Gabriele Erpenbeck verabschiedete sich infolge der überraschenden Umbrüche im Aufbau in den Ruhestand. (4c) Mit Jelit war ein Vertreter des Bereichs ‚Migration und Teilhabe‘ im Sozialministerium verblieben. Nach dem Weggang des Grundsatzreferats unter der Leitung von Tan firmierte seine Organisationseinheit zum ‚Referat 301: Migration und Teilhabe‘ um. Seine Dienstherrin Rundt setzte ihre Schwerpunkte vor allem in der Gesundheits- und Pflegepolitik. (4d) Schröder-Köpf kann als unabhängige, aber doch richtungskonforme Akteurin in der Delegationskette gesehen werden. Einfluss auf das neu geschaffene Amt hatte sie noch nicht, da sie als Parlamentsneuling vorerst noch wenige Ansprüche auf die ressourcenbezogene und aufbauorganisatorische Ausstattung hatte (vgl. Wallbaum 2012).

(5) Eine alternative Sichtweise auf die Aussiedlerpolitik der Grünen und relativ schwaches Interesse der Sozialdemokraten lösten das Teilpolitikfeld im größeren Kontext der Migrations- und Integrationspolitik auf. Dies betraf auch konkret das Beauftragtenamt im Innenministerium, dessen Aufgaben der neuen Beauftragten für Migration und Teilhabe übertragen wurden. In der nachfolgenden Tabelle findet sich die graphische Gesamtdarstellung zu den einzelnen Erkenntnisbausteinen und deren Delegationsbeziehungen:

Abbildung 6.4.10: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen der Fallgruppe Niedersachsen 2013

Fallgruppe Niedersachsen 2013						
Nr.	Entscheidungsgegenstand	Stichwort	Beteiligte	Seq.	Del.Bez.	Erk.
1	Migration und Integration	Aufmerksamkeit	SPD/Grüne/Koa	1	2	
2a	Inklusion	Begriffsneuausrichtung	SPD/Grüne/Koa	1	2	
2b	Migration und Integration	Konzentr. vs. Dekonzentr.	SPD/Grüne/Koa	1	2	
3a	Migration und Integration	Staatskanzlei	Koa/MP	2	1	
3b	Migration und Integration	Beauftragte	Koa/MP/Schröder-Köpf	2-3	2	
3c	Migration und Integration	Aufmerksamkeitsmessung	Koa/MP/Min	2-3	3	
3d	Migration und Integration	Aufmerksamkeit stvMP	Koa/stvMP/Minister	2-3	4	
4a	Flüchtlinge und Staatsang.	Paradigmenwechsel	Koa/MP/MI/Frühling	2-4	3	
4b	Integration	Erpenbecks Ruhestand	Koa/MP/MSGG/Erpenbeck	2-4	3	
4c	Integration	Aufmerksamkeit Rundt	Koa/MP/MSGG/Jelit	2-4	3	
4d	Migration und Integration	Schröder-Köpf	MP/Schröder-Köpf/Kirci	2,4	2	
5	Aussiedler	Wahrnehmungsänderung	Grüne/SPD/Koa/MP/MI/SK	1-3	5	
				1-4	32	25/7/0 << Gesamt

32

Eigene Darstellung.

6.5 Rheinland-Pfalz

Auch wenn für Rheinland-Pfalz die Datenlage Anfang der 90er Jahre weitaus dünner ist als für das darauffolgende Jahrzehnt, so lohnt es sich auch hier, den Untersuchungszeitraum schon im Jahr 1991 beginnen zu lassen. Wie in jedem Unterkapitel zur empirischen Auswertung endet auch hier der Untersuchungszeitraum 31.12.2013.

Die erste Fallgruppe von 1991 bis 1994 wird mit Blick auf die Datenlage sehr knapp abgehandelt. Dort wird die neue sozialliberale Koalition unter Regierungschef Scharping betrachtet, die nach 40 Jahren die Christdemokraten aus der Regierungsverantwortung drängten. Fallgruppe II umspannt den Zeitraum zwischen 1994 und 2006 und erstreckt sich damit über insgesamt 12 Jahre. Die Wahl der Zeitspanne erfolgte dabei entlang der Akteurskonstellation in den ersten drei Kettengliedern: Weder änderte sich die Zusammensetzung der Regierungsparteien noch wechselte der Ministerpräsident. Kurt Beck regierte bis 2006 in einer SPD/FDP-Koalition. Den Anfang von Fallgruppe III markiert sodann den Wegfall der Freidemokraten aus der Regierungsverantwortung: die SPD konnte bis 2011 mit der absoluten Mehrheit der Parlamentssitze ohne Koalitionspartner regieren. Beck blieb Ministerpräsident. Die letzte der insgesamt vier Fallgruppen umspannt den Zeitraum von 2011 bis kurz vor Anbruch des Jahres 2014. Der Verlust der absoluten SPD-Mehrheit führte dort zur ersten rot-grünen Regierung in Rheinland-Pfalz.

Die betrachteten Delegationsbeziehungen in diesem Bundesland bestätigten zwar auch zu knapp über 90% die Plausibilität der akteursbezogenen Hypothesen; jedoch sind in Fallgruppe I und III auffällig hohe Falsifikationsraten festzustellen. Insgesamt wurden 118 Delegationsbeziehungen zu 19 Erkenntnisbausteinen zusammengefasst. Die Ergebnisse können hinsichtlich der Gewohnheitshypothese im Wesentlichen als erwartungskonform gelten.

6.5.1 Fallgruppe Rheinland-Pfalz 1991-1994

Diese Fallgruppe überspannt den kurzen Zeitraum von 1991 bis 1994, in dem Rudolf Scharping Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz war. Der Sozialdemokrat löste seinen Vorgänger Carl-Ludwig Wagner von der Union ab. Die Christdemokraten waren bis dahin über 40 Jahre lang entweder allein oder in einer Koalition mit den Freidemokraten in Regierungsverantwortung.

Obwohl man an vielen Stellen in der ministeriellen Aufbauorganisation Veränderungen vornahm, blieb die Verortung migrations- und integrationspolitischer Aufgaben weitgehend gleich. Die Beauftragte für Ausländerfragen, Helga Gerigk, war schon zu Zeiten der Vorgängerregierung vom Sozialministerium in die Staatskanzlei gewechselt. Im Sozialministerium war man nach wie vor für Aussiedler und Asylsuchende – und insbesondere für deren Unterbringung – zuständig. Auch im Innenministerium blieb das Ausländerrecht an Ort und Stelle.

Die Erwartungen zur Gewohnheitshypothese, wonach mit dem Austausch maßgeblicher Akteure auch die Chance auf paradigmatische Änderungen in der Verortung steigen würde, erfüllten sich nicht. *Einerseits* hatten die Liberalen als Konstante in der Akteurskonstellation ihre organisationspolitischen Vorstellungen hinsichtlich der Integration bereits damals gegen die CDU durchgesetzt. So kam es schon im Jahr 1987 zur Einführung einer Landesausländerbeauftragten. *Andererseits* war die relative Aufmerksamkeit vieler Akteure gegenüber dem Politikfeld sehr gering oder auf die Bundespolitik gerichtet. Insbesondere war Ministerpräsident Scharping zwar neben seinem niedersächsischen Amtskollegen Schröder SPD-Verhandlungsführer bei der Diskussion um den Asylkompromiss; im Zusammenhang mit landesspezifischer Migrations- und Integrationspolitik trat er hingegen kaum in Erscheinung.

6.5.1.1 *Deskription der unabhängigen Variablen und Prozessanalyse*

In diesem Abschnitt werden die potentiell relevanten Akteure der Fallgruppe benannt, deren Position in der Delegationskette angegeben, sowie deren Ziele erläutert oder abgeschätzt.

Nach über 40 Jahren CDU-geführter Regierungszeit übernahm 1991 eine sozialliberale Koalition die Amtsgeschäfte. Zum Ministerpräsidenten wurde Rudolf Scharping berufen. Sein Stellvertreter Rainer Brüderle von der FDP hatte dieses Amt schon während der schwarz-gelben Vorgängerregierung ausgeübt. Zudem blieb er weiterhin Wirtschafts- und Verkehrsminister. Zum Innenminister wurde der Sozialdemokrat Walter Zuber ernannt. Sein Parteikollege, der Gewerkschafter Ullrich Galle, übernahm das Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit. Die Landesbeauftragte für Ausländerfragen, Helga Gerigk, füllte das Amt bereits seit der Einführung des Postens in 1987 aus. Nach zwei Jahren im Sozialministerium wechselte sie 1989 – also noch vor dem Regierungswechsel 1991 – in die Staatskanzlei.

Kettenglied I: Im Wahlprogramm der Sozialdemokraten sind migrations- und integrationspolitische Themen nicht besonders hervorgehoben. Ein konzentrierter Textabschnitt fehlt. Der Gesamttextanteil beläuft sich auf lediglich 2,11%. Noch niedriger ist der hierarchische Stellenwert²⁰⁷, der bei 0,4% liegt. Das Programm weist – abgesehen von einigen Erwähnungen – nur drei kleinere Textstellen aus, in denen gezielt Gegenstände des Politikfelds besprochen werden. Die beiden ersten beziehen sich schwerpunktmäßig auf rechtspolitische Fragen. Im ersten und kürzesten der drei Textteile geht es um das Kommunalwahlrecht für Ausländer. Im zweiten und dritten geht es vornehmlich um asylpolitische Fragen. Dabei steht im zweiten Textteil das Zuwanderungs- und Asylrecht im Vordergrund, während im dritten die Ursachen für Flüchtlingsströme nach Deutschland diskutiert werden.

²⁰⁷ Gemessen an der längsten Beobachtung im Text.

Zwar sind die Indikatorwerte der Freidemokraten nicht außerordentlich höher als die der SPD. Dennoch lässt sich im Vergleich eine höhere Aufmerksamkeit der Liberalen gegenüber der Migrations- und Integrationspolitik feststellen. Mit einem Gesamtstellenwert von 2,73% und einem hierarchischen Stellenwert für die konzentrierte Beobachtung von 0,58% übersteigen die Hauptindizes der FDP in beiden Fällen die Messwerte der Sozialdemokraten. In den 80er und 90er Jahren hatten die Freidemokraten auch in Rheinland-Pfalz noch ein sehr ausgeprägtes Profil im Bereich Integrationspolitik (Q Weber 2013). Auch hinsichtlich des behandelten Teilbereichs von Migration und Integration gibt es merkbare Unterschiede zum großen Koalitionspartner. Während der SPD-Text mit dem Schwerpunkt ‚Migration‘ in Erscheinung tritt, legen die Freidemokraten großen Wert auf das Thema ‚Zusammenleben‘ insbesondere im Kontext von Bürgerrechten und Interkultur. Dabei wird der Querschnittscharakter der Integrationspolitik im Programm deutlich hervorgehoben: "Die F.D.P. fordert eine Integrationspolitik, die sich unterschiedslos an alle Zuwanderer richtet und integraler Bestandteil der verschiedenen Politikfelder z.B. auch der Frauen- und Jugendpolitik ist."

Abbildung 6.5.1: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung in den Programmtexten von SPD und FDP sowie des Koalitionsaushandlungsgremiums (Koa) in Rheinland-Pfalz 1991

Rheinland-Pfalz										1991										SPD/FDP	
Akteur	Reg.anteil	GTA	Anzahl der Textteile						konzentr. Teil		Politikfelder mit den größten Streuwerten						Präambel/ Nachwort	Aussiedler			
	in %	in %	konz	4	3	2	1	Gesamt	HPF	hier. Stw.	B1		B2		B3						
SPD	87,04	2,11	0	0	0	3	5	8	Asylrecht	0,41	2	Recht	1	Bildung	1	Kultur	0	1			
FDP	12,96	2,73	1	1	0	4	1	6	Integration	0,58	2	Recht	1	Bildung	1	Kultur	0	1			
Koa		0,94	1	0	0	0	1	2	Integr./Zuw.	0,5	1	Sport/Verb	1	Übergreifend			0	0			
Abkürzungen																					
GTA									Reg.anteil		Stimmenanteil der Partei an den Gesamtstimmen der Regierungs-										
hierStw.									hierarchischer Stellenwert der höchsten Beobachtung		fraktionen										

Eigene Darstellung.

Kettenglied II: Die Festlegungen des Koalitionsaushandlungsgremiums fielen erwartungsgemäß aus. Die Schwerpunkte der Parteien lagen auf unterschiedlichen Teilbereichen des Politikfelds. Damit war es zumindest für diesen Verhandlungsgegenstand unerheblich, dass die SPD-Fraktion 87,04% Anteil der Regierungssitze im Parlament auf sich vereinigen konnte und auf den kleinen Partner 12,96% entfielen.

Die Liberalen brachten einen integrationspolitischen und die Sozialdemokraten einen zuwanderungs- und asylpolitischen Schwerpunkt in den Vereinbarungstext ein. Obgleich es sich nicht in der Wortanzahl niederschlägt, erscheinen die Freidemokraten als die aufmerksameren gegenüber dem Politikfeld. In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass es die Liberalen waren, die dem CDU-Koalitionspartner schon 1987 die Einrichtung einer Beauftragtenstelle abtrotzten (Michna 2008a: 148). Die spätere Amtsinhaberin, Maria Weber, erinnert sich (Q 2013): „Meiner Partei ist es damals gelungen, die CDU davon zu überzeugen, dass man so eine Stelle der Landesbeauftragten bräuchte. Und als Ergebnis der Koalitionsverhandlungen von CDU und FDP – die waren ja seit 17. Mai 1987 zusammen – kam es dann im gleichen Jahr zur Einrichtung einer Stelle.“ Diese Stelle war für die ersten beiden Jahre zunächst im Sozialministe-

rium angesiedelt. Damals sei man davon ausgegangen, dass es sich bei der Thematik „natürlich um eine soziale Sache“ (ebd.: 4, ähnlich 14) handelte. Um dem Querschnittscharakter gerecht werden zu können, habe man die Beauftragte wenige Zeit später in die Staatskanzlei umgesiedelt (Michna 2008a: 149, Gerigk-Koch 2012: 12). Dabei sei es vor allem die Amtsinhaberin und FDP-Frau Gerigk gewesen, auf deren Betreiben die Umsiedlung stattgefunden hätte (Q Weber 2013, Hamburger und Koepf 2010: 109). Schließlich war es im Wahlkampf von 1991 wiederum die FDP, die jenen Querschnittscharakter besonders heraus hob. Trotz Austauschs des großen Koalitionspartners stand ihr nach wie vor das Vorschlagsrecht für die Besetzung des Amts zu: „Grundsätzlich war das schon Konsens, dass man da ein Stück Kontinuität braucht. Und die Frau Gerigk hatte das Amt auch schon unter einer CDU/FDP-Regierung am Anfang inne.“ (Q Weber 2013).

Ohne nennenswerten Gegenwind konnten die Liberalen also ihren integrationspolitischen Kurs fortführen. Die Sozialdemokraten besetzten in Zeiten der hitzigen Debatte um Zuwanderung den migrationspolitischen Aspekt des Felds. Dabei will Weber (Q 2013, ähnlich Bauckhage 1999: 221) jedoch sichergestellt wissen, dass es sich dabei nicht um eine Arbeitsteilung zwischen unwichtigen und wichtigen Bereichen handelte: Es sei ein Trugschluss, „wenn manche glauben zu sagen: ‚Man lässt den kleineren Parteien oder dem kleineren Koalitionspartner eine so genannte <Spielwiese> und die Haupt-Länderpolitik übernimmt der größere Partner.‘ Dabei hat es sich doch erwiesen, dass es eine große gesellschaftliche Aufgabe ist, die Zugewanderten auch einzubinden in unsere Gesellschaft.“

Kettenglied III: Ministerpräsident Rudolf Scharping erwähnte das Politikfeld ‚Migration und Integration‘ im Rahmen seiner Antrittsregierungserklärung (1991) nur in wenigen Sätzen. Dabei ging er auf die konkrete Frage des Kommunalwahlrechts – also eines Punkts aus dem SPD-Wahlprogramm – ein. Darüber hinaus gab es keine weiteren Stellen im Redetext, die auf das Politikfeld hindeuten würden. Auch in seinem Lebenslauf (Munzinger 2010e) fanden sich keine Anzeichen für verstärktes Engagement in diesem Bereich. Scharping betätigte sich lediglich auf bundespolitischer Ebene verstärkt in der Asylpolitik. Hier trat er mit Gerhard Schröder als Verhandlungsführer in Sachen Asylkompromiss auf (zum Verlauf vgl. Tillack 1992, Opitz und Reitz 1993, Krumrey und Reitz 1994, Michels 2012). Inhaltlich waren seine Positionen freilich vom Wahlprogramm der rheinland-pfälzischen SPD geprägt. Als es beispielsweise um die Einwanderung von Sowjetjuden in die Bundesrepublik ging, bezog er die dort vorgezeichnete Position, dass Zuwanderung insbesondere aus ärmeren Ländern besonders durch Kredite und Hilfe vor Ort gelöst werden solle: „Bevor ich Gäste zu mir nach Hause einlade, muss ich schauen, dass ich Platz für sie habe und ob noch was im Keller oder Kühlschrank da ist.“ (Scharping zitiert in Weidemann 1990). Scharpings Engagement im asylpolitischen Bereich ist jedoch eher bundesratspolitisch und nicht landesspezifisch zu sehen. Wenn, dann wäre eine kleine Einheit in der Staatskanzlei zu vermuten, die ihm in dieser Angelegenheit zugearbeitet hätte. Tatsächlich finden sich Anzeichen, dass

Asylpolitik auf Bundesebene im unmittelbaren Verantwortungsbereich des Ministerpräsidenten eine Rolle spielte: 1992 wies die rheinland-pfälzische Vertretung beim Bund den Eintrag ‚Asyl und Einwanderung‘ aus. Hingegen waren in der Integrationspolitik kaum öffentlichkeitswirksame Äußerungen oder Auftritte zu beobachten. Dementsprechend kam es zu keinen Veränderungen bei der Beauftragtenstelle: Weder der Aufgabenzuschnitt noch die Verortung wurden geändert.

Ähnlich niedrige Aufmerksamkeitswerte sind bei seinem Stellvertreter Rainer Brüderle festzustellen. Der Wirtschaftspolitiker von der FDP trat lediglich bei der Vermittlung zwischen CDU und SPD in der Asyldebatte auf (Munzinger 2014p). Beide Akteure fallen somit als vorfestlegende Instanz für nachfolgende Kettenglieder kaum ins Gewicht.

Kettenglied IV: Trotz des Engagements Scharpings und Brüderles auf bundespolitischer Ebene darf man nicht vergessen, dass der asylpolitische Bereich in die Zuständigkeit des Innenministeriums fiel. Folglich beantwortete auch der zuständige Innenminister, Walter Zuber (SPD), die Fragen der Abgeordneten zum Stand der Neuregelung des Asylverfahrens in der Fragestunde des Landtags (Zuber 1992a). In der Nachmittagssitzung desselben Tages hielt Zuber eine Regierungserklärung zur Inneren Sicherheit ab (Zuber 1992b). In diesem Zusammenhang waren migrations- und integrationspolitische Themen nur am Rande mit der „Flüchtlingsproblematik“ (ebd.: 2173) vertreten. In Scharpings Regentschaft trat Zuber zudem mit der Aufnahme von Menschen nicht-deutscher Herkunft in den Polizeidienst in Erscheinung (Saarbrücker Zeitung 1993a, 1993b).

Das Hauptaugenmerk galt jedoch dem Migrationsaspekt des Politikfelds. So würde man in der Aufbauorganisation des Innenministeriums angesichts des rheinland-pfälzischen Engagements in der bundespolitischen Debatte zumindest ein Aufgabenbündel in Referatsstärke erwarten. Dies war jedoch nicht der Fall: Um Ausländerrecht kümmerte man sich – wie schon vor dem Regierungswechsel – auf vertikal niedrigem Niveau in einem Referat zusammen mit dem Melde-, Pass- und Personalausweisrecht. Man müsse jedoch „auch die unterschiedlichen Dimensionen [...] sehen“, deutete Zuber in einer Fragestunde des Landtags an (1992a: 2145). In Nordrhein-Westfalen gäbe es in Sachen Flüchtlingspolitik weit mehr Infrastruktur zu verwalten als das in Rheinland-Pfalz der Fall sei. Trotzdem werden die Erwartungen des theoretischen Arguments (noch) nicht erfüllt. Zuber, dessen privater und beruflicher Lebenslauf (Munzinger 2005c) bis dahin keine besondere Affinität zur Migrationspolitik aufwies, rechtfertigte nämlich lediglich den absoluten Aufgabenbestand, den das Bundesland zu bearbeiten hatte. Relativ zu anderen Aufgaben des Ministeriums handelte es sich aber beim migrationspolitischen Aufgabenbündel um eine sehr niedrig angesiedelte Beobachtung, die den Erwartungen widerspricht.

Sozialminister Ullrich Galle wurde besonders als Landesombudsmann für die verschiedensten Anliegen der rheinland-pfälzischen Bürger bekannt. Zum Kreis seiner Petenten gehörten natürlich auch Personen, die in Angelegenheiten der Migrations- und Integrationspolitik vorsprachen (vgl. u.a. Parade 1998a und 1999, Renner 2000, Gerigk-

Koch 2012: 14). Dieses Politikfeld nahm jedoch keinen auffällig hervortretenden Stellenwert im Aufmerksamkeitskanon des damaligen Minister und späteren Bürgerbeauftragten ein. Im betrachteten Fallgruppenzeitraum äußerte sich dieser zu Themen des Politikfelds meist nur im Rahmen seiner Zuständigkeit, welche dem Haus weitgehend die sozialpolitischen Aspekte der Flüchtlings-, Asyl- und Aussiedlerpolitik – insbesondere Unterbringungsfragen (vgl. z.B. Bonner General-Anzeiger 1991) – zusprach. Dass jenes Aufgabenbündel im Sozialressort in Referatsstärke vertreten war, kann weniger auf das besondere Interesse Galles und mehr auf die Strukturen vor der Amtsübernahme durch Rot-Gelb zurückgeführt werden. Der Bereich hatte – trotz erheblicher Veränderungen andernorts im Zuge des Ressortneuzuschnitts von 1991 – nicht das Haus gewechselt²⁰⁸.

6.5.1.2 Datenkomprimierung und Erklärung mittels Modell

Die Gewohnheitshypothese lässt sich speziell für den Bereich ‚Migration und Integration‘ im ersten Fallgruppenzeitraum des Landes Rheinland-Pfalz nicht bestätigen²⁰⁹: Trotz Austausch sämtlicher Akteure in den Kettengliedern I-IV kam es zu keinen wesentlichen Veränderungen im Politikfeld. Sowohl im Innen- als auch im Sozialressort blieben die bisherigen Aufgabenbündel ähnlich verortet.





Die Aufbereitung der Daten für die Zusammenhangsanalyse zeigt, dass das Datenmaterial im Fallgruppenzeitraum von 1991 bis 1994 noch dünn ist. Trotz dieser Datenlage lassen sich jedoch 4 Erkenntnisbausteine generieren. (1) Dazu gehört, dass sich das Engagement des Ministerpräsidenten in Sachen Asylpolitik auf bundespolitischer Ebene in der Aufbaustruktur seines unmittelbaren Verantwortungsbereichs widerspiegelt: Die Vertretung des Landes beim Bund weist eine entsprechende Organisationseinheit aus. Damit ist zudem Scharpings Kurs konform mit dem des SPD-Programms. In diesem hatte man großen Wert auf migrationspolitische Themen gelegt. (2) Die FDP hingegen legte den Schwerpunkt auf Integrationspolitik. Sie begnügte sich mit ihrem organisationspolitischen Erfolg aus der Vorgängerregierung. Hier hatte sie dem damaligen Koalitionspartner eine Beauftragtenstelle für Ausländerfragen abgetrotzt. Die Amtsinhaberin Helga Gerigk blieb auch nach dem Regierungswechsel bei der Staatskanzlei angesiedelt, ohne dass beim Hausherrn ein herausstechendes Interesse an ihrem Themenfeld zu messen gewesen wäre. (3) Walter Zuber wertete die Migrationspolitik in seinem Ressort entgegen den Erwartungen (noch) nicht auf. Der vertikale Stellenwert von 0,04% passt zwar zur Aufmerksamkeitsmessung aus seinem Lebenslauf; die zwangsläufig fast tägliche Befassung des Innenministers mit dem Gegenstand in den frühen 90er Jahren und sein daraufhin gewecktes Interesse spiegelte sich jedoch nicht im Aufbau wider. (4) Ullrich Galle beließ das asyl- und aussiedlerpolitische Auf-

²⁰⁸ Bis zum Regierungswechsel existierte im Ministerium für Soziales und Familie das ‚Referat 647: Mittel- und Ostdeutsches Kulturgut, Vertriebene, Flüchtlinge, Kriegsfolgenhilfe, Aussiedler, Asylbewerber‘.

²⁰⁹ Weitet man den Blick auf die gesamte Ressortstruktur, ließen sich außerhalb des Betrachtungsgegenstands allerdings einige tiefgehende Neuverortungen feststellen.

gabenbündel, welches schon in der Vorgängerregierung dort angesiedelt war, im Sozialressort. Eine Auf- oder Abwertung war mangels besonderer Aufmerksamkeit nicht zu erwarten und trat auch nicht ein.


Abbildung 6.5.2: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen der Fallgruppe Rheinland-Pfalz 1991-1994


Fallgruppe Rheinland-Pfalz 1991-1994						
Nr.	Entscheidungsgegenstand	Stichwort	Beteiligte	Seq.	Del.Bez.	Erk.
1	Migration	SPD-Verhandler Scharping	SPD/(Koa)/Scharping/SB	1-4	3	
2	Integration	Beauftragte	FDP/Koa/Scharping/SB	1-4	3	
3	Migration	Innenminister Zuber	SPD/Koa/Scharping/Zuber/SB	3-4	4	
4	Asyl und Aussiedler	Bürgerbeauftragter Galle	Galle/SB	4	1	
				1-4	11	
				Gesamt >>	7/4/0	


11

Legende

Erk. Erkenntnisbaustein

 konform

 falsifiziert

 keine Aussage möglich

Del. Bez. Anzahl der Delegationsbeziehungen

Seq. beteiligte Sequenzen

Eigene Darstellung.

In dieser ersten rheinland-pfälzischen Fallgruppe fällt insbesondere auf, dass nur 7 der 11 betrachteten Delegationsbeziehungen die Plausibilität der akteursbezogenen Hypothesen bestätigten.

6.5.2 Fallgruppe Rheinland-Pfalz 1994-2006

Diese Fallgruppe umspannt den langen Zeitraum von 1994 bis 2006, in welchem Kurt Beck als Ministerpräsident mit rot-gelber Mehrheit regierte. Die relativ große Zeitspanne kann aus drei Gründen zusammen in einer Fallgruppe diskutiert werden. *Ers*tens kam es bei den meisten Positionen in der Delegationskette nicht zu personellen Veränderungen. Gab es *zweitens* doch Änderungen, so deckten sich die Ziele der neuen Akteure weitgehend mit denen ihrer Vorgänger. *Drittens* fällt in diese lange Periode ein wichtiger Wandel bei den Parteien, der sich besonders gut über den langen Zeitraum nachverfolgen lässt: Während das bisher starke Profil der Liberalen im Bereich der Integrationspolitik langsam zu verblassen begann, bemühten sich die Sozialdemokraten zunehmend, in diesem Bereich Fuß zu fassen. Dieser Prozess ging jedoch sehr schleichend vonstatten. So behielt die FDP auch das Vorschlagsrecht, als für die bisherige Beauftragte Helga Gerigk 1998 eine Nachfolgerin zu benennen war. Dieses FDP-Vorschlagsrecht war im Koalitionsvertrag von 1996 verbrieft. Dort war zwar auch angekündigt, dass die Position der Ausländerbeauftragten aufgewertet werden sollte; dazu kam es jedoch nicht. Der Grund mag darin liegen, dass man sich in einer Zeit der Aufbruchsstimmung in der Integrationspolitik noch nicht endgültig auf eine aufwertende Neuverortung festlegen wollte. Der Grund ist wohl aber auch darin zu suchen, dass der neue Ministerpräsident Kurt Beck einer Aufwertung der Beauftragtenstelle in seinem unmittelbaren Verantwortungsbereich aus ressourcentechnischen Erwägungen nicht zustimmte.

Becks verstärktes Interesse galt einem anderen Teilbereich des Politikfelds: der Zuwanderungspolitik. Dabei trat Beck nicht wie damals Scharping als Verhandlungsführer für die SPD-Länder auf. Vielmehr übernahm er die Rolle eines initiativen Ideengebers aus der Landespolitik. Dies hatte erhebliche Auswirkungen auf die aufbauorganisatorische Gestalt mehrerer Häuser. Zunächst wurde – unabhängig von der Beauftragtenstelle –

ein sichtbares Aufgabenbündel in der Staatskanzlei verortet. Da Migrationspolitik insbesondere Sache des Innenministers war, erfuhr das dortige Aufgabenbündel eine merkliche Aufwertung. Der Hausleiter Walter Zuber zeigte sich in diesem Aufgabenbereich hoch engagiert. Auch das Referat mit Aufgaben rund um eingereiste Aussiedler und Flüchtlinge wurde aus dem Sozialministerium ins Innenressort geholt. Damit verlor das Sozialministerium ihr einziges größeres Aufgabenbündel im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik. Als viertes Ressort war auch das Justizministerium vom rheinland-pfälzischen Engagement in der Zuwanderungspolitik erfasst. Minister Caesar und Amtsnachfolger Mertin begleiteten den Prozess für die freidemokratische Seite. Für die zwei Hauptteilbereiche ‚Integration‘ und ‚Zuwanderung‘ ergaben sich somit zwei höchst unterschiedliche Entwicklungen. Die Akteursziele hinsichtlich der Zuwanderungspolitik hatten nachhaltige und weitreichende Auswirkungen auf das organisatorische Arrangement. Was die Verortung der Integrationspolitik im Aufbau betrifft, so kam es nicht zur erwarteten Aufwertung der FDP-Beauftragtenstelle in der SPD-geführten Staatskanzlei.

6.5.2.1 Deskription der unabhängigen Variablen und Prozessanalyse

In diesem Abschnitt werden die potentiell relevanten Akteure der Fallgruppe benannt, deren Position in der Delegationskette angegeben, sowie deren Ziele erläutert oder abgeschätzt.

Der bisherige Ministerpräsident Rudolf Scharping wechselte noch während der Legislaturperiode in die Bundespolitik. Er hatte zuvor vergeblich für den Posten des Bundeskanzlers kandidiert und entschied sich für die Rolle des Oppositionsführers. Kurt Beck übernahm daraufhin im Jahr 1994 die Rolle des Landesvaters. Nach gewonnenen Wahlen in den Jahren 1996 und 2001 regierte der Sozialdemokrat zusammen mit den Liberalen als kleinem Koalitionspartner bis 2006. Der Freidemokrat Rainer Brüderle blieb zunächst stellvertretender Ministerpräsident. Auch er wechselte jedoch später in die Bundespolitik. 1998 beerbte ihn Justizminister Peter Caesar in diesem Amt. Dieser erkrankte jedoch schwer und musste sein Amt schon im Sommer 1999 abgeben. Ende desselben Jahres verstarb er. Zum Nachfolger im Amt des Stellvertreters wurde Hans-Artur Bauckhage bestimmt, der bereits 1998 das Wirtschaftsressort von Brüderle übernommen hatte.

Bis kurz vor Ende des Betrachtungszeitraums blieb Walter Zuber Innenminister. Anfang 2005 trat er aufgrund gesundheitlicher Probleme vom Amt des Innenministers zurück und blieb aber bis zum Ende der Legislaturperiode für die Regierung als Betreuer der Partnerschaft zwischen Rheinland-Pfalz und Ruanda tätig. Neuer Ressortchef im Innenministerium wurde sein bisheriger Staatssekretär Karl Peter Bruch. Auch Scharpings Sozialminister Galle blieb der Regierung treu – jedoch mit neuer Aufgabe. Während der Gewerkschafter Galle fortan als Bürgerbeauftragter fungierte, besetzte Florian Gerster das Arbeits- und Sozialressort. Dieser kam aus der Staatskanzlei, wo er für Bundes- und Europaangelegenheiten verantwortlich zeichnete. Kurz vor Ende des Betrachtungszeitraums übernahm er die Leitung der Bundesanstalt für Arbeit. Auch er

hatte wiederum eine prominente Nachfolgerin: Die spätere Ministerpräsidentin Malu Dreyer übernahm sein Portfolio. Eine weitere Personalie änderte sich an wichtiger Stelle: Mit dem krankheitsbedingten Ausscheiden Helga Gerigks aus dem Amt der Beauftragten für Ausländerfragen betrat Maria Weber die Akteurskonstellation als ihre Nachfolgerin.

Diese Fallgruppe zeichnet sich also dadurch aus, dass es zu keinen Veränderungen der beteiligten Akteure in den Kettengliedern I und II kam. Auch der Ministerpräsident blieb im gesamten Zeitraum derselbe. Zu bedeutenden personellen Umbrüchen kam es jedoch in den Kettengliedern IV und V.

Kettenglied I: Mit dem Inkrafttreten des Asylkompromisses im Jahr 1993 schwenkte auch die SPD von migrations- auf integrationspolitische Themen um. Der größte Textteil im Programm von 1996 behandelt das gesellschaftliche Zusammenleben von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund. Man kann hier nicht wirklich davon sprechen, dass ein konzentrierter Textteil vorhanden sei. Der hierarchische Stellenwert der am ehesten infrage kommenden Beobachtung liegt bei 0,86%. Auch der Gesamttextanteil migrations- und integrationspolitischer Inhalte ist mit 1,42% eher niedrig.

Mit Blick auf die groben Indikatoren tritt auch das FDP-Programm diesbezüglich nicht markant in Erscheinung. Hier beträgt der hierarchische Stellenwert der konzentrierten Beobachtung nur 0,34%. Allerdings ist bei genauerem Hinsehen der Streuwert bedeutend höher. Der Gesamttextanteil ist mit knapp über 2% geringfügig höher als der des SPD-Programms. Was die kontextuelle Zuordnung von querliegenden Politikfeldern betrifft, werden die Liberalen jedoch durchaus deutlicher. Neben rechtlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Themen, die wie bei den Sozialdemokraten eher vage umrissen sind, erscheinen Bildung und Arbeit als dominierende Aspekte von Integrationspolitik. Zudem wird der Querschnittscharakter des Politikfelds, der bereits im Vorperiodenwahlkampf herausgearbeitet wurde, bekräftigt: „Liberale Ausländerpolitik ist in ihrem Kern Integrationspolitik. Sie muß als Querschnittsaufgabe integraler Bestandteil der verschiedenen Politikfelder, z.B. auch der Frauen- und Jugendpolitik, sein.“

Abbildung 6.5.3: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung in den Programmtexten von SPD und FDP sowie des Koalitionsaushandlungsgremiums (Koa) in Rheinland-Pfalz 1996

Rheinland-Pfalz									1996									SPD/FDP	
Akteur	Reg.anteil in %	GTA in %	Anzahl der Textteile						konzentr. Teil		Politikfelder mit den größten Streuwerten						Präambel/ Nachwort	Aussiedler	
			konz	4	3	2	1	Gesamt	HPF	hier. Stw.	B1		B2		B3				
SPD	81,13	1,42	1	0	0	1	4	5	Integration	0,86	2	Innen	1	Bildung	1	Zusammenf.	0	0	
FDP	18,67	2,04	1	1	0	3	6	10	Integration	0,34	4	Innen	2	Sport/Verb	1	Bildung	0	1	
Koa		1,34	1	0	1	1	2	4	Integration	0,23	1	Recht	1	Arbeit	1	Übergreifend	0	1	
Abkürzungen																			
GTA	Gesamttextanteil								Reg.anteil	Stimmenanteil der Partei an den Gesamtstimmen der Regierungs-									
hierStw.	hierarchischer Stellenwert der höchsten Beobachtung									fraktionen									

Eigene Darstellung.

Im direkten Vergleich finden sich in beiden Programmen von 1996 keine konkurrierenden Standpunkte. Vielmehr verfolgten SPD und FDP eine ähnliche Richtung: Das gesellschaftliche Zusammenleben von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund

rückte in den Vordergrund. Noch immer dominierten die Freidemokraten das Geschehen in der Integrationspolitik.

Waren die Liberalen den anderen Parteien in Sachen Aufmerksamkeit gegenüber Integrationspolitik in den 90er Jahren noch „weit voraus“ (Q Weber 2013), sollte sich dies in den Folgejahren schleichend ändern. Auf Bundesebene sei das integrationspolitische Profil insbesondere in der Ära Westwelle verblasst, mutmaßt Edinger (Q 2014). Zudem hatte die FDP ihr organisationspolitisches Hauptziel mit der Einführung einer Beauftragtenstelle ohnehin schon verwirklichen können. Umgekehrt sieht der SPD-Integrationspolitiker Klöckner (vgl. Q 2013) die stärkere Betonung von Themen des Politikfelds bei den Sozialdemokraten als Ergebnis der Perzeption von sich verändernden Lebenslagen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen.

Die Anfänge dieser relativen Verschiebung zwischen FDP und SPD sind im Programmvergleich von 2001 auch in Rheinland-Pfalz ansatzweise zu erkennen gewesen. Mit einem Gesamttextanteilswert von 3,2% und einem hierarchischen Stellenwert von 3,57% liegen die Werte der Sozialdemokraten jeweils mehr als doppelt so hoch wie die der Freidemokraten. Aus deren Programmtext errechnen sich die Werte 1,37% und 0,63%. Inhaltlich beschäftigten sich die Sozialdemokraten nur noch am Rande mit Asylpolitik. Im Bereich der Migrationspolitik verlagerte man den Schwerpunkt eher auf ein allgemeines Staatsbürgerschafts- und Zuwanderungsrecht. Das integrationspolitische Thema des kulturellen Miteinanders war hingegen nun endgültig in den Vordergrund gerückt. Das zeigt der Inhalt des konzentrierten Textabschnitts. Auch die beiden zweitgrößten Beobachtungen sind nicht innen-, sozial- oder bildungspolitischer Natur, sondern beschäftigen sich jeweils mit dem friedlichen Miteinander der Kulturen und mit der Einbindung von Menschen mit Migrationshintergrund in den Sport- und Vereinsbereich. Umgekehrt schwenkte die FDP in ihrem konzentrierten Textteil des Programms von 2001 zu einem gleichberechtigten Dualismus zwischen Zuwanderungsbegrenzung *einerseits* und Integrationspolitik *andererseits* um. Im innenpolitischen Bereich des Wahlprogramms findet sich – im Gegensatz zu dem der Sozialdemokraten – eine ordnungspolitisch formulierte Beobachtung vom Typ [2], in der straffällige Ausländer und eine Steuerung von Zuwanderung explizit benannt werden.

Kettenglied II: Nimmt man den Koalitionsvertrag von 1996 zur Hand, so deutet *erstens* die Einbettung des konzentrierten Textteils zur Ausländerpolitik in der Rubrik ‚Inneres‘ eine Verortung in Zubers Ministerium an. Auffällig ist dabei, dass trotz der innenpolitischen Zuordnung weder sicherheits- noch migrationsrelevante Themen angesprochen werden. Im Vordergrund stehen die im FDP-Programm thematisierten Bereiche Bildung und Arbeit.

Die *zweite* Auffälligkeit stellt die Ankündigung einer Bundesratsinitiative für ein neues Einwanderungsgesetz dar. Zuständig für Bundesangelegenheiten war die Staatskanzlei. Erwartungsgemäß wurde gesondert vom gespiegelten Ressortbereich des Arbeits- und Sozialministeriums in Referat 223 ein eigener kleiner Zuständigkeitsbereich ‚Ausländerpolitik‘ ausgewiesen. Die anstehenden Aufgaben der geplanten Bundesratsinitiative

wurden also in aufbauorganisatorische Form gegossen. Diesem sichtbaren Zeichen des besonderen Engagements auf Bundesebene folgten entsprechende Initiativen: „Wir haben ja in Rheinland-Pfalz 1997 schon ein erstes Zuwanderungsgesetz in den Bundesrat eingebracht. Wir waren einer der ersten überhaupt. Aber bis es dann zur Umsetzung kam hat es ja noch bis 2005 gedauert. In all diesen Jahren gab es sehr viele Initiativen auch auf Bundesebene“, so Weber (Q 2013, vgl. z.B. auch Bauer 2002b, Tagesspiegel 1999b). Jener Initiativcharakter der neuen Regierung Beck unterscheidet sich dabei vom dem des bundespolitischen Engagements Scharpings. Dieser war damals noch als Verhandlungsführer für die SPD-Bundespartei tätig. Beck hingegen schlüpfte in die Rolle des initiativen Ideengebers für eine Neuausrichtung der Zuwanderungsgesetzgebung. Die rheinland-pfälzischen Sozialdemokraten versäumen in ihrem Programm von 2001 nicht, auf ihr initiatives Engagement der vergangenen Jahre hinzuweisen: "Die sozialdemokratisch geführte Landesregierung hat die wesentlichen Anstöße zum neuen Staatsbürgerrecht der Bundesregierung gegeben und damit einen entscheidenden Beitrag zur Verbesserung der Integrationschancen von Ausländern in ganz Deutschland gegeben. Mit dem im Bundesrat eingebrachten Entwurf für ein Zuwanderungsgesetz hat die SPD-geführte Landesregierung einen zweiten bundesweiten Meilenstein gesetzt für eine zukunftsfähige Ausländerpolitik, an dem sich notwendigerweise eine künftige Regelung orientieren wird."

Drittens wurden Aussiedler im Koalitionsvertrag von 1996 zwar angesprochen, spielten aber eine eher untergeordnete Rolle. Im Vereinbarungstext von 2001 sparte man Aussiedlerpolitik komplett aus. Dies ist nicht verwunderlich, zumal die Thematik 1996 im Wahlprogramm der SPD nicht und in dem der FDP nur am Rande auftauchte; 2001 fanden Aussiedler jeweils nur kurz Erwähnung in beiden Texten. Die SPD hatte kein Interesse an einem gesondert von der Ausländerbeauftragten operierenden Aussiedlerbeauftragten: „Das hat einfach auch den Grund, dass es da keine politische Nähe zu den Vertriebenenorganisationen gibt. [...] Die sind ja eher CDU-orientiert.“ (Q Edinger 2014). So stammte auch das Eingliederungsprogramm des Landes Rheinland-Pfalz zur Förderung der Integration der in Rheinland-Pfalz eintreffenden Aus- und Übersiedler noch aus der Hand der CDU-geführten Vorgängerregierung. Typischerweise, so heißt es bei Hamburger und Koepf (2010: 109), sei dieses noch als Unterstützungsprogramm für die ‚deutschen Volkszugehörigen‘ angelegt gewesen. In späteren Jahren SPD-geführter Regierungen – so Edinger (Q 2014) weiter – habe man die Gruppe der Aussiedler ganz gut in die politische Agenda einbinden können, indem man weg vom Ausländerbegriff und hin zu Integrationsbegriff geschwenkt sei; dort waren dann auch die Aussiedler inbegriffen.

Abbildung 6.5.4: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung in den Programmtexten von SPD und FDP sowie des Koalitionsaushandlungsgremiums (Koa) in Rheinland-Pfalz 2001

Rheinland-Pfalz										2001										SPD/FDP	
Akteur	Reg.anteil	GTA	Anzahl der Textteile						konzentr. Teil		Politikfelder mit den größten Streuwerten						Präambel/ Nachwort	Aussiedler			
	in %	in %	konz	4	3	2	1	Gesamt	HPF	hier. Stw.	B1		B2		B3						
SPD	85,96	3,2	1	1	0	2	3	6	Interkultur	3,57	1	Sport/Verb	1	Zusammenl.	1	Bildung	1	1			
FDP	14,04	1,37	1	1	0	1	6	8	Zuw./Integr.	0,63	3	Innen	2	Sport/Verb	1	Frauen	0	1			
Koa		0,85	1	0	1	0	2	3	Int./pol.Par.	0,48	1	Recht	1	Arbeit	1	Bildung	0	0			
Abkürzungen																					
GTA	Gesamttextanteil								Reg.anteil		Stimmenanteil der Partei an den Gesamtstimmen der Regierungs-										
hierStw.	hierarchischer Stellenwert der höchsten Beobachtung										fraktionen										

Eigene Darstellung.

Im Gegensatz zur vorhergehenden Fallgruppe sind *viertens* die Ergebnisse der „nicht sehr einfachen“ (vgl. Klein 2013: 205) Koalitionsaushandlung von 1996 sehr konkret, was organisationspolitische Vorstellungen für den Bereich der Beauftragten für Ausländerfragen betrifft. Gleich zweimal hintereinander findet sie im konzentrierten Abschnitt Erwähnung. Sie solle künftig als zentrale Leitstelle für migrations- und integrationspolitische Projekte und Initiativen fungieren. Diese Festlegung wurde jedoch nicht implementiert (Eisenhuth 2002). Die damalige Ausländerbeauftragte Weber (Q 2013) erinnert sich: „Im Koalitionsvertrag der 13. Legislaturperiode – also von 1996 bis 2001 als die FDP noch dabei war – war festgeschrieben: Es sollte eine ‚Leitstelle für Migration und Integration‘ geben. Aber das kam nicht mehr zur Umsetzung.“ Dafür gebe es aber auch eine Begründung: „Gerade Anfang des neuen Jahrhunderts war ja sehr viel in Bewegung. Da hatten wir ein neues Ausländerrecht, und ein neues Staatsangehörigkeitsrecht. Dann hat sich die Debatte um das Zuwanderungsgesetz entwickelt. Da hatten wir dann 2000 die Green-Card-Initiative und vieles mehr. Das heißt: Man wollte sich nicht festlegen, weil man noch nicht wusste, wohin der Weg geht.“ (ebd.).

Konsequenterweise blieb man in der Vereinbarung von 2001 deshalb sehr vage: "Die Ausländerbeauftragte leistet einen wesentlichen Beitrag zur Integration von Migrantinnen und Migranten. Diese verantwortungsvolle Arbeit soll fortgesetzt und im Lichte der Entwicklung der integrationspolitischen Weichenstellungen aktualisiert werden." Weber (Q 2013) dazu: „Es war ja von einer Weiterentwicklung die Rede. Da aber so Vieles im Fluss war, wollte man sich nicht genau festlegen zu sagen: ‚Fordern wir jetzt eine Leitstelle? Was soll die beinhalten?‘ Da war man sich noch nicht ganz schlüssig, wie das jetzt aussehen soll. Um sich da ein bisschen bedeckt zu halten und um die Entwicklungen abzuwarten, hat man gesagt, man sagt: ‚... soll im Lichte der gesellschaftlichen Entwicklungen fort- oder weiterentwickelt werden‘.“ (ähnlich Eisenhuth 2002). Auch inhaltlich äußert man sich im Vertragstext kaum zu integrationspolitischen Themen. Lediglich der politischen Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund räumt man breiteren Raum ein. Konkret geht es um die Beteiligung von Ausländerbeiräten am kommunalpolitischen Prozess und das Wahlrecht von Nicht-EU-Ausländern auf kommunaler Ebene.

Zusammenfassend lässt sich für die Koalitionsaushandlungen in beiden Regierungsperioden sagen, dass sich die beiden Vertragstexte hinsichtlich ihrer Vorfestlegungen grundlegend unterscheiden. Noch 1996 stellte man mit Blick auf das bundespolitische Engagement die Weichen für eine sichtbare Verortung der Ausländerpolitik in der Staatskanzlei. Außerdem war klar, dass sich in der SPD-FDP-Konstellation keine stabs- oder sonderorganisierte Stelle für Aussiedler neben der Landesbeauftragten für Ausländerfragen bilden würde. Zwar hatte man in Scharpings Regierungszeit trotz Innenminister Zubers hohen Aufmerksamkeitswerten darauf verzichtet, integrations- und migrationspolitische Aufgaben verstärkt im Innenministerium zu bündeln und aufzuwerten; im Koalitionsvertrag von 1996 verdichteten sich allerdings die Hinweise darauf, dass dieser Schritt bald umgesetzt würde. Man schoss jedoch mit den Festlegungen zur Neuausrichtung des Beauftragtenpostens über das Ziel hinaus. Die Vorschläge wurden nicht umgesetzt. Deshalb formulierte man im Vereinbarungstext von 2001 sehr viel vorsichtiger und beschränkte sich zudem auf kleinere Textteile, was migrations- und integrationspolitische Aussagen anbetraf.

Kettenglied III: Nach dem Wechsel Scharpings in die Bundespolitik übernahm sein Kronprinz (Klein 2013: 190) Kurt Beck das Amt des Ministerpräsidenten. Gemeinhin war der Sozialdemokrat in den 16 darauffolgenden Jahren seiner Amtszeit für die Verfolgung eines konsistenten und wenig sprunghaften Zielkanons bekannt (Pressespiegel bei Munzinger 2013k: 5). Nicht anders verhielt er sich in Angelegenheiten des Politikfelds ‚Migration und Integration‘. Seine diesbezüglichen Ziele lassen sich am besten entlang dreier Teilbereiche abhandeln: *erstens* der Bekämpfung von Ausländerfeindlichkeit, *zweitens* der Integrationspolitik und *drittens* der Migrationspolitik.

Erstens: In der Landespolitik fand Kurt Becks Engagement gegen Rechtsradikalismus und Ausländerfeindlichkeit schon während der ersten Jahre Niederschlag in Form einer Offensive gegen gewalttätige Neonazis (Munzinger 2013k: 2, Parade 1998b, Rhein-Zeitung 1998, Hamburger Abendblatt 2000b, Trierischer Volksfreund 2000, Renner 2001). Sein persönliches Engagement habe der gelernte Elektromechaniker auch auf der Straße gezeigt, so der langjährige Stellvertreter Webers, Dr. Florian Edinger (Q 2014): „Der Kurt Beck war nicht bei jeder, aber bei sehr vielen Demos gegen Rechtsradikale mit dabei. Das war schon eine tolle Symbolpolitik.“ Dieses Engagement zog sich durch die gesamte Amtszeit: So trieb Beck die Einbringung sowohl des ersten (Passauer Neue Presse 2000) als auch zweiten NPD-Verbotsantrags (Munzinger 2013k: 3) voran.

Zweitens: Das einhellige Kredo von Presse (Eisenhuth 2002) und Mitarbeitern (Q Weber 2013, Q Edinger 2013) ist, dass Integrationspolitik für Beck kein Randthema gewesen sei. „Natürlich konnte ich unserem Ministerpräsidenten Kurt Beck die Sachen immer unterbreiten“, so die langjährige Beauftragte Weber (Q 2013), „und er hat mich auch unterstützt – gerade als ich damals 2002 die ‚Rheinland-Pfälzische Initiative für Integration‘ ins Leben gerufen hatte. Da war er da und hat das unterstützt. Er war auch zugegen bei Großveranstaltungen, bei Integrationsforen und ähnlichem mehr. Er hat Beiträge geschrieben in der Zeitschrift [Anm. des Autors: *treffpunkt*] und so weiter. Damit will

ich sagen: Die Unterstützung des Ministerpräsidenten war sicher und er hat das Thema nicht als Randthema gesehen. Und das war gut so.“ Schon allein weil ihm der Kampf gegen Fremdenfeindlichkeit und die Zuwanderungspolitik am Herzen lagen, kann ihm zudem eine Grundaufmerksamkeit gegenüber der Integrationsthematik unterstellt werden. An verschiedenen Stellen in der Regierungserklärung Becks zur Arbeitsmarktpolitik im Land (1997) findet beispielsweise auch die Einbindung von Menschen mit Migrationshintergrund in den Arbeitsmarkt an einigen Stellen kurz Erwähnung. Allerdings wird besonders bei der Analyse seiner Regierungserklärungen, die er regelmäßig als Führungsinstrumente und Referenzpunkt für sein Handeln einsetzte (Klein 2013: 215), deutlich, dass dieser Teilbereich verhältnismäßig von den drei behandelten mit Abstand der schwächste blieb. In seiner ersten Antrittserklärung (1994) verzichtete Beck fast vollständig auf die Erwähnung des Themas. Ein ähnliches Bild zeigt sich nach seiner ersten gewonnenen Wahl (Beck 1996) und in der Erklärung zur Position des Landes im Gefüge der Europäischen Union (Beck 2003). Zwar erwähnte Beck die Arbeit der Ausländerbeauftragten im Bereich Integration in der Erklärung zur Regierungsbildung nach seiner zweiten gewonnenen Wahl (Beck 2001); er beließ es aber bei einigen allgemeinen Verweisen auf das Kommunalwahlrecht von Nicht-EU-Ausländern (vgl. auch Handelsblatt 2001b, TAZ 2001b) und der gesellschaftlichen Integration. Würde man den Rückhalt für die Beauftragtenstelle aus der Staatskanzlei mit der von Sozialministerin Dreyer, zu der die Organisationseinheit später wechselte, vergleichen, so Edinger (Q 2014), würde das Ergebnis eindeutig ausfallen: Der politische Rückhalt vom Ministerpräsident hielt sich in Grenzen. Das hatte auch erhebliche Konsequenzen auf die Organisationspolitik in diesem Bereich, wie die Recherchen der Rhein-Zeitung (Eisenhuth 2002) zeigen: Als Anfang des neuen Jahrtausends vielerorts die Umwidmung der Ausländer- in Integrationsbeauftragte diskutiert wurde, habe es unterschiedliche Auffassungen zwischen Beck und Amtsinhaberin Weber gegeben. Eine solche Umwidmung hätte eine Kompetenzerweiterung bedeutet. Dabei sei man nicht umhin gekommen, die Beauftragtenstelle mit größeren Ressourcen auszustatten. So kommentiert Eisenhuth (ebd.), dass für Beck deshalb das „Thema durch“ gewesen sei.

Drittens: Dafür setzte Beck seinen politischen Schwerpunkt in einem anderen Teilbereich des Politikfelds – und zwar in der Zuwanderungspolitik. Mit Ausnahme seiner ersten Regierungserklärung (Beck 1994) räumte Beck in den nachfolgenden Ansprachen dieser Art (Beck 1996, 1997, 2001, 2003) migrationspolitischen Themen bisweilen sehr breiten Raum ein. Dabei ging er gelegentlich mit einigen Vorschlägen nach Ansicht der SPD-Basis (Wienand 1998) und beim Koalitionspartner FDP (Allgemeine Zeitung Mainz 1999a) zu weit. So war der Vorschlag einer auf drei Jahre begrenzten Doppelten Staatsbürgerschaft (Munzinger 2013k) nicht mit den Liberalen abgesprochen. Die organisationspolitischen Erwartungen erfüllten sich indes in Form zweier Veränderungen im Aufbau. *Zum einen* befand sich ein sichtbares Aufgabenbündel zur Zuwanderungspolitik in der Staatskanzlei. *Zum anderen* profitierten migrationsrelevante Aufgaben im Innenministerium von diesem Engagement.

Für aufbauorganisatorische Veränderungen sorgte Beck in Sachen Migration und Integration nicht nur auf direktem Wege. Auch indirekt war das Politikfeld betroffen, weil der Ministerpräsident nach Scharpings Weggang eine grundlegende Veränderung des ministeriellen Zuschnitts in die Wege leitete. Der Verkleinerung des Kabinetts fielen drei Ministerposten zum Opfer (ausführlich Parade 1994, Tagesspiegel 1994).

Becks Stellvertreter im Amt des Ministerpräsidenten, Rainer Brüderle von der FDP, war einer der Nutznießer dieses Umbaus. Brüderle fielen einige Kompetenzen aus dem aufgelösten Landwirtschaftsministerium zu. Sein Portfolio war jedoch kaum anschlussfähig für migrations- oder integrationspolitische Aufgaben. Davon unabhängig müssen seine Ziele als Stellvertreter Becks im Amt des Ministerpräsidenten betrachtet werden. Mit besonderen Forderungen, was die Ansiedlung migrations- und integrationspolitischer Aufgaben betraf, trat er nicht auf. In seiner Funktion als Stellvertreter äußerte er sich lediglich als Wort- und Verhandlungsführer der Liberalen in der zuwanderungspolitischen Debatte auf Bundesebene (z.B. Bonner General-Anzeiger 2001a und 2001b, Wittke 2002, Handelsblatt 2000 und 2002). Besonders in der Diskussion um die Staatsbürgerschaft auf Zeit (Handelsblatt 1999a, Tagesspiegel 1999a, Birnbaum 1999, Darmstädter Echo 1999) trat er in Erscheinung.

Als Brüderle in die Bundespolitik wechselte, rückte Justizminister Peter Caesar zum Stellvertreter Becks auf. Dieser musste sein Amt aufgrund einer später tödlich endenden Erkrankung schon bald wieder abgeben. Im kurzen Zeitraum von November 1998 bis August 1999 führte er in seiner Funktion als Stellvertreter Becks keine besonderen Veränderungen mit Blick auf das organisatorische Arrangement des Politikfelds aus. Zum Nachfolger wurde Hans-Artur Bauckhage berufen. Sein Lebenslauf (Munzinger 2006c) gibt keine Hinweise auf verstärktes Interesse an migrations- und integrationspolitischen Fragestellungen. Zudem war er als Kabinettsneuling erst kürzlich in den Kreis der Minister aufgenommen worden. Vor diesem Hintergrund weist er in einem Beitrag zur Koalitionsforschung (Bauckhage 1999: 219) zudem darauf hin, dass ihm bestimmte Vereinbarungen, die das Aushandlungsgremium zu Beginn der Legislaturperiode getroffen habe, gar nicht vorliegen würden: „Es gibt in Rheinland-Pfalz einen offiziellen Koalitionsvertrag und darüber hinaus noch eine vertrauliche Zusatzvereinbarung der Personen, die den Vertrag unterzeichnet haben. Die Kabinettsmitglieder besitzen den Vertrag nur dann, wenn sie zu den Unterzeichnern des Vertrags gehören.“

Drei grobe Punkte lassen sich also aus den Zielen der Beteiligten in Kettenglied III zusammenfassen. *Erstens* ergaben sich aus Becks Zielportfolio zwei unmittelbare Wirkungen auf den direkten Verantwortungsbereich der Staatskanzlei. Während der Kompetenzbereich der Beauftragten unverändert blieb, spielten bundesrelevante Migrationsaufgaben eine größere Rolle. Nachdem in der vorgehenden Fallgruppe eine Aufwertung des Politikfelds im Aufbau des Innenministeriums ausgeblieben war, verdichten sich aufgrund der Initiativen Becks in der Zuwanderungspolitik *zweitens* die Hinweise darauf, dass dort Veränderungen stattfinden werden. Eine nähere Betrachtung der Ziele von Innenminister Zuber ist deshalb im nachfolgenden Textabschnitt unerlässlich. *Drittens* erfordert jenes bundespolitische Engagement Becks auch immer Absprachen mit

dem Koalitionspartner. Der stellvertretende Ministerpräsident Brüderle war in seiner Funktion als Wirtschafts- und Landwirtschaftsminister aufgrund seines wenig affinen Verantwortungsbereichs als Ansprechpartner eher ungeeignet. Alles deutet in dieser Hinsicht auf FDP-Justizminister Peter Caesar hin. Zwar wurde er nach Brüderles Wechsel in die Bundespolitik zum Nachfolger im Stellvertreteramt bestimmt; hinsichtlich seiner Eignung als Ansprechpartner war jedoch viel wichtiger, dass er das Justizressort verwaltete. Die Liberalen – so ist bereits aus der Analyse anderer Bundesländer bekannt – sehen nämlich das Justizressort als potentiell geeigneten Ort zur Erledigung politikfeldbezogener Aufgaben.

Kettenglied IV: Der Neuzuschnitt der Ministerien im Jahr 1994 brachte keine neuen Ge-sichter auf der Ministerbank hervor. Vielmehr verließen einige Personen das Kabinett. Aus der Analyse der Partei-, Koalitions- und Ministerpräsidentenziele hat sich zudem bereits ergeben, welche Personen als potentielle Akteure der Migrations- und Integrationspolitik zu betrachten sind. Hierbei handelt es sich im Bereich ‚Zuwanderung‘ um Justizminister Caesar und Innenminister Zuber. Ein überschaubares Aufgabenbündel des Politikfelds war bisher im Sozialressort untergebracht. Deshalb ist es angebracht, auch die Ziele von Galles Nachfolger Gerster im Sozialministerium zu prüfen.

Der neue Mann für Soziales, Florian Gerster, war in Scharpings Kabinett Minister für Bundesangelegenheiten und Europa gewesen. Schon Jahre zuvor hatte er als Ausschussvorsitzender Erfahrungen im Bereich ‚Soziales und Gesundheit‘ sammeln können. Der Schwerpunkt seiner Arbeit lag auf der Arbeitsmarktpolitik (Munzinger 2010f). Dazu passt, dass er im Frühjahr 2002 an die Spitze der Bundesanstalt für Arbeit wechselte. Schon sein Vorgänger stach kaum mit besonderer Aufmerksamkeit gegenüber Migrations- und Integrationspolitik hervor. In jener vorhergehenden Fallgruppe war es *einerseits* überraschend, dass sich dort dennoch ein kleineres Aufgabenbündel hielt. Als plausible Ursache dafür deutet *andererseits* alles auf einen Gewohnheitseffekt hin: Zwar baute Scharping die Strukturen nach gewonnener Wahl grundlegend um; im Detail blieben jedoch einige Zuschnitte in Kraft. Als Schlusspunkt dieser Transformationszeit kann man grob Becks Amtsübernahme markieren. Denn wie erwartet wurde das Aufgabenbündel 1994 schließlich doch aus dem Sozialministerium herausgelöst und dem Innenressort zugewiesen. Daran änderte sich zunächst auch nichts, als Malu Dreyer den scheidenden Gerster im Jahr 2002 ersetzte. Sie führte das Haus im Zuschnitt von 2001 und mit ähnlicher Struktur bis zum Ende der Regierungsperiode fort.

Eine weitere Erwartung der Fallgruppe I erfüllte sich erst mit dem Neuzuschnitt zu Becks Amtsantritt: Walter Zubers Innenressort erhielt das Aufgabenbündel aus dem Sozialressort. Doch nicht nur damit wurde das Politikfeld aufgewertet. Mittlerweile wurde auch Zubers Engagement im Politikfeld immer deutlicher. Dieses galt freilich insbesondere der Zuwanderungspolitik (Handelsblatt 1999b, Schröder 2015, Bonner General-Anzeiger 2001d u.v.m.). Auch hier trat der Innenminister des Öfteren funktionsäquivalent zu Beck und Brüderle als rheinland-pfälzischer Wortführer auf (Tages-

spiegel 1999b, Bonner General-Anzeiger 2001c). Wie Landesvater Beck verfolgte er dabei eine Linie, die den Konsensbereich auf Bundesebene mithin übertraf (vgl. z.B. Löblich 2001). In seiner Regierungserklärung zur Inneren Sicherheit sprach Zuber (1998) derweil auch andere innenpolitische Aspekte abseits von zuwanderungsspezifischen Themen an. Dazu gehörten insbesondere die vermehrte Aufnahme von Menschen mit Migrationshintergrund in den Polizeidienst, die Nutzung von Statistiken zur Legitimation von Ausländerhetze und die Gewaltbereitschaft ausländerfeindlich eingestellter Personen. In seiner Regierungserklärung vor dem Hintergrund der Anschläge des 11. Septembers (Zuber 2001) fanden migrations- und integrationspolitische Themen hingegen nur beiläufig Erwähnung. Damit schuf er bewusst Distanz zwischen Aufgaben des Ausländerterrorismus und (anderen) migrations- und integrationspolitischen Themen.

Zubers Zielvorstellungen, die sich mit den Akteuren vorgelagerter Delegationsbeziehungen deckten, schlugen sich schließlich sowohl im neuen Zuschnitt als auch insbesondere in der neuen Aufbaustruktur nieder. Das Ausländerecht wurde nun in einem eigenen Referat bearbeitet. Staatsangehörigkeit taucht zudem als Zuständigkeit im Nachbarreferat auf. Zudem wanderte das Aufgabenbündel aus dem Sozialressort in Referatsstärke ebenfalls in die Abteilung 31. Davon klar abgetrennt findet sich der Ausländerextremismus in Abteilung 36. Wie erwartet wird dieses Aufgabenbündel innerhalb des Referats 365 infolge der 9/11-Anschläge aufgewertet. Kurz vor Ende des Fallgruppenzeitraums trat Zuber aus gesundheitlichen Gründen zugunsten seines Staatssekretärs zurück. Wesentliche Auswirkungen auf organisatorische Arrangements waren im kurzen Zeitraum zwischen Zubers Rücktritt und dem Ende der Fallgruppen nicht messbar.

Zuber arbeitete in Sachen Zuwanderungspolitik eng (Munzinger 2005d) mit seinem Ministerkollegen Peter Caesar zusammen. Der Justizminister begleitete die Initiativen auf Bundesebene für die FDP und meldete sich für seine Partei immer wieder in dieser Sache zu Wort (z.B. Aar-Bote 1999, Trierischer Volksfreund 1999). In den Jahren zuvor habe er sich bereits engagiert für ein uneingeschränktes Recht auf Asyl eingesetzt, heißt es in seinem Munzinger-Archiveintrag (2000c). Zwar gehört das Ausländer- und Asylrecht als Spiegelaufgabe regelmäßig zum Portfolio von Justizministerien. Wohl aber aufgrund von Caesars Engagement erreichte der vertikale Stellenwert mit knapp 1% einen Prozentwert, der über das übliche Maß leicht hinausging. Dies darf freilich nicht überinterpretiert werden; man kann jedoch davon ausgehen, dass es sich bei den Aufgaben dieser Organisationseinheit nicht nur um eine reine Prüfung der Rechtmäßigkeit von Entwürfen dieses Bereichs handelt, sondern dass dort auch aktive Politikelemente zu finden waren.

Bei der Zielanalyse seines Nachfolgers Herbert Mertin als Justizminister fallen drei wichtige Punkte ins Auge. *Erstens* führte er das organisationspolitische Arrangement Caesars in Sachen Zuwanderungspolitik bis zum Ende des Fallgruppenzeitraums weiter. Dies galt auch für die Zusammenarbeit mit Zuber und Beck (vgl. z.B. Lauterbacher

Anzeiger 2006). *Zweitens* schlug sich seine besondere Herkunft nicht in Form von starker Aufmerksamkeit gegenüber Teilbereichen des Politikfelds nieder. Dabei hätte es potentiell aus zweierlei Perspektive dazu kommen können. Zunächst waren seine Eltern ostpreußische Auswanderer. Sie hatten Deutschland infolge des Zweiten Weltkriegs verlassen. Ein Engagement im Bereich der Heimatvertriebenen und Flüchtlinge nahe der Aussiedlerthematik war jedoch aus seiner Vita (Munzinger 2006d) nicht erkennbar. Außerdem sei für die Türkische Gemeinde in Deutschland in Angelegenheiten des staatsbürgerschaftlichen Optionsmodells sehr überraschend gewesen, dass sich Mertin grundsätzlich gegen die Doppelte Staatsbürgerschaft aussprach. Seine Eltern waren nämlich damals nach Chile ausgewandert. Seit Mertin dann im Alter von 14 Jahren nach Deutschland kam, besaß er selbst zwei Pässe. Die Allgemeine Zeitung Mainz (1999b) schreibt: „Für Mertin spielt die zweite Staatsangehörigkeit de facto keine Rolle. Sein chilenischer Pass sei längst abgelaufen. Weil aber seine Eltern nach dem Krieg in Chile Zuflucht gefunden hätten, ‚käme ich mir schäbig vor, wenn ich ihn abgeben würde‘, sagte der Doppelstaatler gegenüber der Deutschen Presse-Agentur.“ (vgl. ähnlich Sieglhoff 1999). Als *dritter* Punkt fällt bei der Zielanalyse zu Herbert Mertin auf, dass er in Sachen Ausländerfeindlichkeit nicht ganz mit Beck und Zuber übereinstimmte. Diese hatten öffentlichkeitswirksam ‚kein Pardon‘ besonders für ausländerfeindliche Täter verkündet. Mertin warnte diesbezüglich vor blindem Aktionismus und einer Gesetzesverschärfung ohne dabei Sensibilität für verfassungsrechtliche Grundlagen zu zeigen (Großkinsky 2000, Munzinger 2006d). Man könnte also argumentieren, dass sich auch deshalb im Justizministerium – im Gegensatz zu anderen Ministerien der Justiz in anderen Bundesländern – keine gesonderte Zuständigkeit zur Bekämpfung von Ausländerfeindlichkeit und Rechtsextremismus fand. Für eine gesicherte Aussage ist die Datenlage freilich zu dünn; allerdings erscheint diese Argumentation hoch plausibel. Zusammenfassend erhält man für die Minister Gerster und Dreyer im Sozialressort, Zuber im Innenministerium sowie Caesar und Mertin im Justizressort erwartungsgemäße Ergebnisse. Besonders zu beachten ist, dass in der vorhergehenden Fallgruppe erwartete Veränderungen zunächst ausblieben, diese jedoch mit der Amtsübernahme von Kurt Beck im Jahr 1994 nachgeholt wurden.

Kettenglied V: Die beiden zentralen Akteure in Kettenglied V waren die politischen Beamtinnen (Q Weber 2013) Helga Gerigk und Maria Weber. Gerigk stand der Beauftragtenstelle seit ihrer Einführung in 1987 vor. 1998 ging sie aus Krankheitsgründen in den Vorruhestand (ebd.). Das Vorschlagsrecht für die Wiederbesetzung fiel aufgrund der Koalitionsverhandlungen an die Liberalen. Die Aufgabe wurde in die Hände der FDP-Politikerin Maria Weber gelegt. Diese blieb bis 2011 im Amt. Weber war zuvor als Lehrerin tätig und brachte insbesondere in diesem Bereich bereits Fachkenntnisse ein: „Da wusste ich, wo es brennt.“ (ebd.). Größere Organisationseinheiten und direkte Ansprechpartner im Bildungsministerium seien jedoch erst einige Jahre nach ihrem Amtsantritt dazu gekommen (ebd.).

Beide Beauftragte legten besonderen Wert auf die Anbindung des Amts an die Staatskanzlei, weil sie „davon überzeugt waren, dass das eine Querschnittsaufgabe ist und dass man aus einem Ministerium heraus nicht die vollen Möglichkeiten hat, in die anderen Ministerien hineinzuwirken.“ (Q Weber 2013). Diese Auffassung deckt sich mit dem damaligen Verständnis der Freidemokraten von der Funktion eines Ausländerbeauftragten. Dieses orientierte sich stark an der Ombuds- und Kontrollfunktion. Dabei war es wichtig, dass sich die Unabhängigkeit der Stelle soweit wie möglich auch in der Verortung widerspiegelte. Mit der Ansiedlung bei der Regierungszentrale hatte die Beauftragte zudem „den schnelleren und direkteren Kontakt zum Ministerpräsidenten und konnte von dort aus viel leichter den Kontakt zu den Ministerien aufnehmen.“ (ebd.). Diese Unabhängigkeit und Möglichkeit zur Netzbildung hatte jedoch ihren Preis: Aktiv gestaltende Integrationspolitik war nämlich nur bedingt möglich: „Allerdings habe ich dann auch erkannt: Man müsste mit am Kabinettsstisch sitzen, um manches schneller befördern zu können oder besser umsetzen zu können.“ (ebd., ähnlich Q Edinger 2014).

Zwar habe man es schon „beinahe“ (Gerigk zitiert in Eisenhuth 2002) geschafft, im Zuge des Koalitionsvertrags von 1996 eine Aufwertung und Ausdehnung des Kompetenzbereichs zu erzielen; die Umsetzung dieser Pläne blieb jedoch aus. So sei Beck zwar die unterstützende Instanz bei einer Vielzahl von Aktionen der Beauftragten gewesen; eine aufbauorganisatorische und ressourcenbezogene Aufwertung lehnte er jedoch ab. So blieb bis zum Ende des Fallgruppenzeitraums entsprechend alles beim Alten.

6.5.2.2 Datenkomprimierung und Erklärung mittels Modell

Die Erwartungen, die noch in der vorhergehenden Fallgruppe nicht erfüllt wurden, sind insbesondere zu Beginn dieses Fallgruppenzeitraums nachgeholt worden. Das gilt sowohl für die Gewohnheitshypothese als auch für die akteurszielbezogenen Hypothesen. Die wesentlichen Veränderungen, die mit Blick auf die Gewohnheitshypothese erwartet wurden, sind nun – drei Jahre nach dem Regierungswechsel – nachholend vollzogen worden. Besonders hier zeigt sich, dass es auch bei einem radikalen Austausch der Akteure Zeit brauchen kann, bis alle Weichen gestellt sind.

Für die Zusammenhangsanalyse im Fallgruppenzeitraum von 1994 bis 2006 lassen sich 5 größere Erkenntnisbausteine generieren. (1) Zunächst das Augenscheinlichste: Sowohl die FDP als auch die SPD zeigten kein besonderes Interesse daran, Aussiedlerpolitik isoliert vom Feld der Migrations- und Integrationspolitik zu behandeln. Es überrascht daher nicht, dass keine gesonderte Beauftragtenstelle für die Belange von Heimatvertriebenen und Spätaussiedlern geschaffen wurde. (2) Die Integrationspolitik war bis zur Jahrtausendwende von der FDP sehr stark besetzt gewesen. Über die Jahre hinweg bauten sich aber auch die Sozialdemokraten ein Profil in diesem Bereich auf. (2a) Trotzdem behielt die FDP vorerst das Vorschlagsrecht für die Besetzung der Beauftragtenstelle. Auch das liberale Konzept einer unabhängigen Ombudsfrau mit Kontrollfunktion passte zur Ansiedlung bei der Staatskanzlei. (2b) Allerdings weigerte sich Ministerpräsident Kurt Beck, die Stelle aufzuwerten. Dabei war im Koalitionsvertrag noch von

der Schaffung einer Leitstelle bei der Ausländerbeauftragten die Rede gewesen. (2c) Auch die Amtsinhaberinnen Gerigk und Weber hätten sich diese gewünscht. (3) Die linienorganisierten Aufgaben rund um eingereiste Aussiedler und Flüchtlinge wechselten vom Sozialministerium ins Innenministerium. Dieser Wechsel war schon für die Vorperiode erwartet worden. Genauso wie sein Nachfolger Gerster zeigte sich nämlich auch schon Sozialminister Galle nicht in besonderem Maße interessiert am Politikfeld. Als dann Malu Dreyer das Sozialministerium im letzten Drittel des Fallgruppenzeitraums übernahm, beließ sie es in der kurzen Zeit bis zur Wahl bei dieser Organisationslösung.

(4) Ganz besonderes Augenmerk galt der Migrationspolitik. Davon zeugt zunächst die Ankündigung im Koalitionsvertrag von 1996, dass man verstärkt auf Bundesebene initiativ werden würde. (4a) Entsprechend wies man in der Staatskanzlei unabhängig vom Geschäftsbereich der Beauftragten eine eigene Stelle für Ausländerpolitik aus. Dort residierte Ministerpräsident Kurt Beck, dessen Aufmerksamkeitswerte besonders gegenüber der Zuwanderungspolitik sehr hoch waren. (4b) Auch wenn die Staatskanzlei in besagtem Zeitraum direkt für Bundesangelegenheiten zuständig war und damit bundespolitische Initiativen zur Zuwanderungspolitik von dort aus gesteuert werden konnten: Zuständiges Ministerium war das Innenressort. Die Aufgaben im migrationspolitischen Bereich wurden entsprechend deutlich aufgewertet. (4c) Erwartungsgemäß fand sich auch im Justizministerium ein Aufgabenbündel zum Ausländer- und Asylrecht, dessen Maße über die einer regulären Spiegelzuständigkeit hinausgingen. Freilich darf man den leicht aber merklich erhöhten vertikalen Wert nicht überinterpretieren. Dennoch passt dazu, dass im Justizressort die migrationspolitischen Initiativen aus Rheinland-Pfalz von liberaler Seite her mitverhandelt wurden. (5) Schließlich bleibt noch zu erwähnen, dass der Bekämpfung von Ausländerextremismus infolge der Anschläge des 11. Septembers 2001 mehr Aufmerksamkeit zu Teil wurde. Folglich hatte man diese Aufgabe im Aufbau des Innenressorts merklich aufgewertet.

Abbildung 6.5.4: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen der Fallgruppe Rheinland-Pfalz 1994-2006

Fallgruppe Rheinland-Pfalz 1994-2006						
Nr.	Entscheidungsgegenstand	Stichwort	Beteiligte	Seq.	Del.Bez.	Erk.
1	Aussiedlerpolitik	kaum Interesse der Akteure	SPD+FDP/Koa/Beck/Zub+Ge+D	1-3	6	
2a	Integrationsbeauftragte	Ombuds- und Kontrollfkt.	FDP/Koa/Beck/Gerigk+Weber	1-4	4	
2b	Integrationsbeauftragte	vertikale Ansiedlung	FDP/Koa/Beck	1-4	2	
2c	Integrationsbeauftragte	vertikale Ansiedlung	Beck/Gerigk+Weber	1	2	
3	Asyl und Aussiedler	Wechsel von Innen zu Sozial	Beck/Zuber+Gerster+Dreyer	3	4	
4a	Einwanderung	Initiatives Bundesland RLP	SPD/Koa/Beck/SB	1-4	3	
4b	Einwanderung	Innenminister Zuber	SPD/Koa/Beck/SB	1-3	3	
4c	Einwanderung	FDP-Kontrolle im Justizmin.	Koa/Beck/Caesar+Mertin	2-3	3	
5	Ausländerterrorismus	Anschläge 9/11	Koa/Zuber/SB	2-4	2	
				1-4	29	27/2/0
						<< Gesamt

29

Eigene Darstellung.

6.5.3 Fallgruppe Rheinland-Pfalz 2006-2011

In der dritten Fallgruppe zu Rheinland-Pfalz wird der Zeitraum von 2006 bis 2011 behandelt. Weil die Grünen den Einzug ins Landesparlament knapp verfehlten, war es den Sozialdemokraten möglich, mit 45,6% der Stimmen die absolute Mehrheit der Parlamentssitze zu erringen. Während die Zuwanderungspolitik über die Jahre hinweg zu einem der politischen Markenzeichen von Rheinland-Pfalz geworden war, zeigten die Sozialdemokraten nun auch ein starkes integrationspolitisches Profil. Beck blieb zwar Ministerpräsident; allerdings widmete er sich als neuer SPD-Bundesvorsitzender verstärkt der Berliner Tagespolitik. Diese Aufmerksamkeitsverlagerung von der Landes- auf die Bundesebene machte es erforderlich, die Staatskanzlei zu einer reinen Steuerungszentrale umzufunktionieren. Deswegen musste das Haus von Fachaufgaben entschlackt werden. Die Beauftragte für Ausländerfragen wanderte deshalb mitsamt Mitarbeiterstab ins Sozialministerium.

Im Sozialressort hatte Malu Dreyer die Hausleitung inne. Sie widmete der Integrationspolitik verstärkte Aufmerksamkeit, was zu einer vertikalen Aufwertung der Beauftragtenstelle innerhalb des Ressorts führte. Geplant war, die Integrationspolitik mit Abteilungsstatus in die reguläre Linienorganisation zu überführen. Dies verhinderte jedoch die Beauftragte Weber, um so den Unabhängigkeitscharakter ihres Amts zu bewahren. De facto wurde die Beauftragtenstelle – die in der Zwischenzeit auch personell angewachsen war – im Ressort wie eine Mini-Abteilung behandelt. Während also vormals die Ombuds-, Initiativ- und Kontrollfunktion im Vordergrund stand, wandelte sich die Stelle schrittweise zu einer regulär-aufgabenerledigenden Organisationseinheit im Sozialministerium. Indes erweiterte man den Kompetenzbereich der Beauftragtenstelle um Aussiedler und andere Nicht-Ausländer mit Migrationshintergrund. Damit änderte sich auch die Bezeichnung in ‚Beauftragte für Migration und Integration‘.

Dreyer und Weber beförderten zudem die Verankerung weiterer integrationspolitischer Einzelaufgaben in verschiedenen anderen Ressorts. Die Hauptzuständigkeit für Angelegenheiten rund um Migration blieb derweil im Innenministerium. Das galt ebenso für einige weitere kleinere Aufgabenbündel der Migrations- und Integrationspolitik, die quer zu klassisch innenpolitischen Aufgaben – wie etwa dem Kommunalwahlrecht oder der Inneren Sicherheit – lagen. Karl Peter Bruch, der schon kurz vor Beginn des Fallgruppenzeitraums Walter Zuber als Innenressortchef ablöste, führte das Engagement seines Vorgängers in diesen Bereichen fort.

6.5.3.1 Deskription der unabhängigen Variablen und Prozessanalyse

In diesem Abschnitt werden zunächst die potentiell relevanten Akteure für die Fallgruppe benannt, um dann im Anschluss deren Position in der Delegationskette anzugeben, sowie deren Ziele zu erläutern oder abzuschätzen.

Weil die Grünen knapp an der 5%-Hürde scheiterten, konnte die SPD mit absoluter Mehrheit der Parlamentssitze regieren und war – trotz gegenseitiger Sympathien (Fischer 2006) – nicht mehr auf den bisherigen Koalitionspartner FDP angewiesen. Damit entfällt die Zielanalyse des Kettenglieds II mangels Koalitionsaushandlungsgremium.

Die Sozialdemokraten zogen mit bewährter Mannschaft in den Wahlkampf: Unangestastet stand Kurt Beck als Landesvater zur Wiederwahl. Als Innenminister führte Karl Peter Bruch die Amtsgeschäfte weiter. Dieser übernahm Ende 2006 auch das Amt des Ministerpräsidentenstellvertreters. Er war bereits im Jahr zuvor als Innenressortchef für Walter Zuber eingesprungen, der aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr antrat. Auch Sozialministerin Malu Dreyer und die Beauftragte Maria Weber blieben im Amt. Neu hinzu kam eine Personalie im Leitungsbereich der Spitzenbeamtenschaft: Zu Webers Stellvertreter wurde der Sozialdemokrat Dr. Florian Edinger berufen.

Kettenglied I: Im SPD-Programm geht zwar der Gesamttextanteil im Vergleich zum Vorjahr von 3,2% auf 2,6% zurück; er befindet sich jedoch für rheinland-pfälzische Verhältnisse immer noch auf einem vergleichsweise hohen Niveau. Die Sozialdemokraten haben somit bis zum Jahr 2006 endgültig ihr Profil als treibende Kraft auf dem Gebiet der Migrations- und Integrationspolitik geschärft (vgl. Q Edinger 2014).

Bezeichnend ist auch der erneute Schwenk von zuwanderungspolitischen zu integrationspolitischen Themen. Obwohl der konzentrierte Textteil mit ‚Zuwanderung‘ beginnt, ist dieses Thema mehr als vorbereitende Bedingung für die eigentliche Agenda im Bereich ‚Integration‘ zu sehen. Auch in der Analyse der Wortwahl im Programmtext dominiert nun der Begriff ‚Integration‘. Integrationspolitik ist nun nicht mehr in den innenpolitischen Textteil eingebettet, sondern findet sich als ungewöhnlich stark konzentrierter Textteil zwischen verschiedenen gesellschaftspolitischen Themen des Zusammenlebens. Nur drei weitere, sehr kleine Textteile der Kategorie [1] befinden sich außerhalb dieses konzentrierten Teils. Aber auch diese sind charakteristisch für die Profilschärfung der Sozialdemokraten in diesem Politikfeld: Zwei befinden sich im Textabschnitt zur Bildungspolitik und einer bei der Arbeitsmarktpolitik. Aussiedlerpolitik spielt wie erwartet keine Rolle im Programmtext.

Abbildung 6.5.5: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung im Programmtext der in Rheinland-Pfalz 2006

Rheinland-Pfalz										2006										SPD	
Akteur	Reg.anteil in %	GTA in %	Anzahl der Textteile						konzentr. Teil		Politikfelder mit den größten Streuwerten						Präambel/ Nachwort	Aussiedler			
			konz	4	3	2	1	Gesamt	HPF	hier. Stw.	B1		B2		B3						
SPD	100	2,62	1	1	0	0	3	4	Integration	2,27	2	Bildung	1	Arbeit	1	Übergreifend	2	0			
Abkürzungen																					
GTA	Gesamttextanteil								Reg.anteil		Stimmenanteil der Partei an den Gesamtstimmen der Regierungsfraktionen										
hierStw.	hierarchischer Stellenwert der höchsten Beobachtung																				

Eigene Darstellung.

Nach der relativ allgemein gehaltenen Formulierung im Jahr 2001 wird man nun auch wieder konkreter, was die organisationspolitische Ansiedlung der Landesbeauftragten betrifft. Im Programm heißt es: "Wir möchten künftig Beauftragte für Integration, die für alle Menschen mit Migrationshintergrund wirken. Wir werden auf Landesebene die ausländerrechtlichen und integrationsfördernden Maßnahmen bündeln, um Doppelarbeit zu vermeiden." Auch wenn es schon 1996 hieß, man würde der Beauftragten mehr Kompetenzen zuweisen: Das Wahlprogramm drückt verbindlich den Wunsch nach einer aktiveren Integrationspolitik unter dem Dach der Beauftragtenstelle aus. Aussiedler

spielten weiterhin als gesonderte Gruppe unter den Menschen mit Migrationshintergrund keine Rolle.

Kettenglied III: Beck blieb der Zuwanderungspolitik inhaltlich treu (vgl. Munzinger 2013k). Seine Rolle hatte sich mittlerweile aber gewandelt. Nunmehr war er nicht nur Ministerpräsident des Landes Rheinland-Pfalz, sondern auch Bundesvorsitzender der SPD. Die neu hinzugekommene Funktion band freilich Kapazitäten, die Beck nicht mehr für die Landespolitik zur Verfügung hatte. So musste die Staatskanzlei entschlackt werden. Die damalige Beauftragte Weber (Q 2013) erinnert sich: „Das war auch damals die Zeit, in der Beck für zwei Jahre nach Berlin ging als Bundesvorsitzender der SPD. Und man hat gesagt: ‚Es sollten keine Fachthemen in der Staatskanzlei sein‘.“. Nunmehr sollte die Staatskanzlei als reine Schaltstelle fungieren. Dies sei der Grund für die Umsiedlung der Beauftragtenstelle gewesen (ebd., vgl. auch Samary 2006a). Aufgrund seiner weiterreichenden Ambitionen auf Bundesebene wollte sich Beck daher auf Landesebene nur noch auf die Koordination konzentrieren, so Edinger (Q 2014), „und die Fachpolitiken raus haben. Deswegen hat er damals auch die Integration ans Sozialministerium abgegeben.“ Die Umressortierung sei die politisch-funktionale Konsequenz einer Aufmerksamkeitsverschiebung Becks von der Landes- auf die Bundesebene gewesen, resümiert Weber (Q 2013).

Im SPD-Wahlprogramm war zunächst nur die Bündelung von Integrationsaufgaben und die Aufwertung der Beauftragtenstelle angekündigt worden. Das Zielressort war noch nicht bekannt. Der Bereich würde bewusst nicht dem für Abschiebungen zuständigen Innenministerium zugeschlagen, verlautbarte Beck in der Presse (Winkler 2006a), um keinen „falschen Eindruck“ zu erwecken. Gemeint war hier die Vermeidung einer ordnungspolitischen Kontextualisierung des neuen Aufgabenbündels. In seiner Regierungserklärung nannte Beck (2006: 31) schließlich das künftig zuständige Fachressort: „Zur besseren Koordination werden wir eine weitgehende Bündelung aller Aktivitäten rund um das Themenfeld ‚Integration‘ im Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit bei Frau Kollegin Dreyer vornehmen.“

Inhaltlich behandelte er Integration in besagter Regierungserklärung (Beck 2006) vor allem in folgenden weiteren Querschnittsfeldern: Arbeitsmarkt, Familie, Kinder und Jugend sowie Sprache und Bildung. Insgesamt hob er die Bildungspolitik in seiner Rede besonders hervor (vgl. auch Munzinger 2013k). Damit bestätigte er die organisationspolitischen Entwicklungen im Bildungsministerium: Infolge der Jahrtausendwende begann ein aufbauorganisatorischer Prozess. Dieser Prozess ließ viele kleinere integrationspolitische Aufgabenbündel im Bildungsministerium entstehen und schon vorhandene Bündel anwachsen. An späterer Stelle versäumte Beck es zudem nicht, dem bisher nicht genannten Teilbereich seiner bisherigen Schwerpunkte im Politikfeld einen kurzen Redeabschnitt zu widmen: Dort beschäftigte er sich in einigen Sätzen mit der Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit.

Stellvertretende Ministerpräsidenten spielen üblicherweise dann eine Rolle, wenn sie vom Koalitionspartner gestellt werden. Aufgrund der SPD-Alleinregierung spielte der Stellvertreter deshalb in Kettenglied III eine weit weniger wichtige Rolle. Trotzdem kann der Wegfall des Koalitionspartners von Relevanz für das dritte Kettenglied sein: nämlich dann, wenn es darum geht, welche Konsequenzen der Wegfall des FDP-Manns im Justizministerium nach sich zog. Becks Umorientierung könnte in Verbindung mit dem Wegfall Mertins direkten Einfluss auf das kleine Ausländer- und Asylrechtsaufgabenbündel im Justizministerium entfalten. Im Justizministerium war in der vorhergehenden Fallgruppe ein leicht erhöhter vertikaler Stellenwert festgestellt worden. Es wurde argumentiert, dass man seitens der FDP die bundespolitischen Initiativen in der Zuwanderungspolitik aktiv begleiten wollte, um damit wiederum den SPD-Kollegen vom Innenministerium kontrollieren zu können. So würde man mit dem Wegfall der FDP als Koalitionspartner ein Absacken des vertikalen Stellenwerts im Justizministerium erwarten. Dies trat jedoch nicht ein.

Beck war in dieser Fallgruppe – gerade weil er sich verstärkt der Bundespolitik zuwendete – ein wichtiges Glied in der Delegationskette. Die Entschlackung seiner Staatskanzlei sorgte für die Verschiebung der Beauftragtenstelle ins Sozialministerium. Gleichzeitig gab es keine Anzeichen für eine wesentliche Entlastung von Aufgaben im Innenministerium. Becks Betonung von Bildung und Sprache im Zusammenhang mit Integrationspolitik verlieh dem aufbauorganisatorischen Wandlungsprozess im Bildungsministerium zusätzlichen Schub.

Kettenglied IVa: Neben den Zielen der Chefin des Sozialressorts und denen des Innenministers sind also auch diejenigen der Bildungsministerin näher zu beleuchten.

Bildungsministerin Doris Ahnen war bereits im Jahr 2001 ins Amt berufen worden. Ihre Vita (Munzinger 2011o) weist sie als fachkundige Bildungs- und Wissenschaftsexpertin aus. Jedoch gibt es keine Hinweise auf ein herausgehobenes Interesse am Politikfeld ‚Migration und Integration‘. Dennoch sieht man an ihren bisweilen kontrovers diskutierten Einzelprojekten, dass sich die Sozialdemokraten im integrationspolitischen Kontext besonders bildungspolitische Themen auf die Fahnen geschrieben haben. Zu diesen Projekten gehörten etwa das Faltblatt zum Umgang mit muslimisch geprägter Kultur (Saarbrücker Zeitung 2011a, Aar-Bote 2011), der herkunftssprachliche Unterricht für Kinder mit Migrationshintergrund (Schwenk 2013, Rhein-Zeitung 2012, Albes 2010a und 2010b, Saarbrücker Zeitung 2012), der islamische Religionsunterricht (Allgemeine Zeitung Mainz 2012), Stipendien für Ausländer (Aar-Bote 2005a) oder Deutschkurse in Kindergarten und Grundschule (Bonner General-Anzeiger 2002, Klein 2005). Zudem bezog Sie regelmäßig zu Einzelfragen wie beispielsweise zur Deutschpflicht auf Schulhöfen (Klopfer 2006a) oder zum Kopftuchverbot für Lehrerinnen (Rhein-Zeitung 2009) Position und nahm zahlreiche Termine an der Schnittstelle zwischen Integration und Bildung wahr (Heß 2011, Rhein-Zeitung 2007c oder Wormser Zeitung 2006). Jene große Vielfalt, die sich in der Analyse der Tagespresse gezeigt hat,

war auch charakteristisch für die aufbauorganisatorische Ansiedlung integrationspolitischer Aufgaben in Ahnens Ressort. Dort befanden sich schon in den ersten Jahren ihres Amtsantritts zahlreiche kleinere verstreute Aufgabenbündel, die sich explizit mit integrationspolitischen Themen aus Perspektive von Bildung, Wissenschaft und Sprache beschäftigten. Im Laufe der Jahre verstärkten sich die Aufmerksamkeitswerte der einschlägigen Akteure in der Delegationskette – von der SPD über Beck bis hin zu Ahnen – und damit die Dichte von Aufgabenbündeln im Bildungsressort.

Nachdem Beck sämtliche Fachaufgaben aus der Steuerungszentrale entfernt hatte, war das Innenministerium, welches bisher schon die Hauptlast der migrationspolitischen Aufgaben trug, freilich nicht aus der Pflicht entlassen worden. Zu dieser Zeit übte Karl Peter Bruch das Amt des Innenministers aus. Schon seit 2001 war er Staatssekretär im Innenressort. Dort arbeitete er zusammen mit Hausleiter Zuber und Justizminister Caesar am Zuwanderungssteuerungs- und Integrationsgesetz (Munzinger 2011p). Auch hatte er sich in dieser Zeit bereits im Bereich ‚Einbürgerung‘ engagiert. Als sein Vorgesetzter Zuber 2005 auf einer Dienstreise einen Schlaganfall erlitt, übernahm Bruch zunächst kommissarisch die Leitung des Ressorts (ebd.). Wenig später wurde er dann noch vor der Wahl 2006 zum ordentlichen Minister berufen.

In jener neuen Rolle führte er den migrationspolitischen Schwerpunkt des Ressorts fort. Dieser umfasste insbesondere die Asylpolitik auf bundespolitischer (z.B. Grün 2007, Trierischer Volksfreund 2006a und 2006b, Rhein-Zeitung 2006a, Bonner General-Anzeiger 2007, Winkler 2006b) und landespolitischer Ebene. Dabei sorgte insbesondere der Abschiebefall von Familie Yildirim (Rhein-Zeitung 2006b und 2006c) für Aufsehen in Rheinland-Pfalz. Auch die Rückkehrförderung für Flüchtlinge, die Bruch anregte (vgl. u.a. Kirschstein 2006, Klöpfer 2006b, Dietz 2006, Trierischer Volksfreund 2006c) erregte die Gemüter (Munzinger 2011p): Von der Opposition und Teilen der Bevölkerung wurde befürchtet, man gebe zu viel Geld für die Landesrückkehrinitiative aus. Freilich deckte Bruch als Innenminister auch die Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit (Strehler 2008, Idsteiner Zeitung 2009) und Ausländerterrorismus (Fränkischer Tag 2005) sowie die Einbürgerung ab. Am Beispiel der Einbürgerung lässt sich entlang der Tagespresseanalyse ersehen, dass sich Beck zunächst noch öfter selbst zu Wort gemeldet hatte (Frankfurter Neue Presse 2005, Rhein-Zeitung 2004), während Bruch das später zunehmend alleine übernahm (Aar-Bote 2005b, Wormser Zeitung 2005, Saarbrücker Zeitung 2008c, 2009a und 2010a). Auch klassische Integrationsaufgaben fielen in seinen Zuständigkeitsbereich – wie etwa beim Sport als integrative Gemeinschaftsbetätigung (Kirschstein 2007), das kommunale Wahlrecht (Saarbrücker Zeitung 2007a, Rhein-Zeitung 2007a) oder gar die Wiedereingliederung eines ehemaligen Guantanamo-Häftlings in die Gesellschaft (Zeit 2010, Rhein-Zeitung 2010a und 2010b, Saarbrücker Zeitung 2011b). Konsequenterweise war an einen Rückbau des von Zuber aufgewerteten und ausgeweiteten Aufgabenspektrums im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik nicht zu denken. Die Verortung des Politikfelds im Innenressort blieb deswegen auf hohem Niveau.

Die beiden Zielstrukturen des Innenressortchefs und der Bildungsministerin lassen sich gut vergleichen. Während Ahnens integrationspolitisches Zielfportfolio ein Engagement stark im Querschnitt und in punktuellen Einzelprojekten vorhersagte, war Bruch mit Zielen beschäftigt, die sehr viel größeren Raum in der Gesamtagenda einnahmen. Erwartungsgemäß war der Streuungsgrad im Bildungsministerium weitaus höher als im Innenministerium. Dafür waren dort wiederum zum Teil größere Aufgabenblöcke zu finden.

Kettenglied IVb: Die dritte Ministerin, deren Ziele es zu betrachten gilt, ist Marie-Luise ‚Malu‘ Dreyer. Schon vor ihrer Berufung als Sozialministerin zeichnete sie als hauptamtliche Bürgermeisterin für den Bereich ‚Soziales‘ und anschließend als Sozialdezernentin der Stadt Mainz (Munzinger 2012d) verantwortlich. Bereits in jener Zeit lässt sich verstärktes Interesse am Politikfeld ‚Migration und Integration‘ erkennen: Schon 1998 hatte sie für die Stadt Mainz ein Flüchtlingskonzept erstellt (Erfurth 2013). Wie sich auch später in ihrer inhaltlichen Arbeit zeigen wird, war Dreyer auch als Sozialministerin hoch engagiert in der Integrationspolitik.

Es überraschte also keineswegs, dass sich Beck dafür entschied, Maria Webers Zuständigkeitsbereich von der Staatskanzlei ins ‚Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen‘ zu verlegen. Dreyers Aufmerksamkeit verhalf der Beauftragtenstelle zu mehr Gewicht. Jenes Gewicht könne nur dann zustande kommen, so Weber (Q 2013), wenn der Zugang zum Kabinettsstisch sichergestellt sei. Das sei in der Staatskanzlei jedoch nur bedingt der Fall gewesen, meint Edinger (Q 2014). Laut Weber (Q 2013) änderte sich das mit der Ansiedlung im Sozialministerium: „Und dabei war es Frau Dreyer, die dann auch sehr engagiert – das kann man auch dazu sagen: sehr engagiert – das Thema voranbrachte und die auch mithalf, bestimmte Dinge, die mein Arbeitsteam und ich schon angedacht und schon in der Schublade hatten, durchsetzen konnte.“ Das, wozu die Beauftragte allein nicht imstande war, habe die Ministerin als Kabinettsmitglied bewerkstelligen können. Vorher sei das „so ein geduldeter FDP-Fremdkörper in der SPD-Staatskanzlei“ gewesen, erinnert sich Edinger (Q 2014). So erwähnen sowohl Charlier (2010: 355-371) in seiner 15 Seiten langen als auch Klein (2013: 220-229) in seiner knapp 9 Seiten langen Analyse verschiedener Aspekte der rheinland-pfälzischen Staatskanzlei die Beauftragte kein einziges Mal. „Als das dann im Sozialministerium bei der Malu Dreyer war: Die hat das Thema richtig vorangebracht mit der Einrichtung des Landesintegrationsbeirats, mit einem Landesintegrationskonzept, mit der Reform der Ausländerbeiräte. Das war so ein Start von – nicht 0 auf 100, aber vielleicht von – 15 auf 100. Das hing aber einerseits mit der Person der Ministerin zusammen und andererseits war diese Organisationsänderung [Anm. des Autors: von der Staatskanzlei zum Sozialministerium] Voraussetzung dafür. Und wie gesagt: Dieser Stab [von Frau Weber] war eingebunden wie eine Abteilung. Es hätte auch eine Abteilung sein können.“ (Q Edinger 2014).

Zur Transformation in eine Abteilung ist es jedoch nicht gekommen. Dreyer wollte eigentlich nicht nur eine vertikale Aufwertung vornehmen, sondern die stabsorganisierte Beauftragtenstelle in die reguläre Linienorganisation einbinden. Edinger (Q 2014) dazu: Dreyer „hing nicht an dem Beauftragtenmodell. Sie wollte auch keineswegs, dass Frau Weber außenstehend ist, sondern sie wollte sie eingebunden haben.“ Weber habe das aber nicht gewollt²¹⁰, weil sie um ihre Unabhängigkeit als Beauftragte fürchtete (ebd., ähnlich vgl. Wiesbadener Tagblatt 2006). De facto habe es sich jedoch bereits um eine Abteilung gehandelt: „Wir hatten die Bezeichnung Stabsstelle, waren aber eine kleine Abteilung und sind auch so behandelt worden im Haus. Also: Wir waren bei Abteilungsbesprechungen dabei und bei Leitungsklausuren dabei.“ (Q Weber 2013). Dies machte sich auch in der personellen Größe der Stelle bemerkbar: „Bis 2011 hatte ich leichten Zuwachs bekommen, weil ich auch immer drum kämpfte. Ich sagte: ‚Mein Gott, die Arbeiten haben sich so dermaßen erhöht. Das ist so nicht mehr zu bewältigen.‘ Als ich dann 2011 aus dem Amt ausschied, waren es drei Referentenstellen, drei Sachbearbeiterstellen, dann eine Bürokräft weiterhin und dann noch eine Sekretärinnenstelle“ (Q Weber 2013).

Dreyers Engagement entfaltete nicht nur auf die Beauftragtenstelle umfassende Auswirkungen. So wies sie zahlreichen Organisationseinheiten innerhalb und außerhalb ihres Hauses integrationspolitische Einzelaufgaben zu. Zunächst wollte sie „für alle Bereiche, für die sie Verantwortung hatte auch Integration implementieren. Das hat sie auch gemacht – gegen Widerstände im eigenen Haus. Das ist dann auch oft in Organisationen so, dass die Familienabteilung sagt: ‚Integration? Ja, das sollen die Integrationsleute machen. Das machen wir doch nicht. Wir machen Familienpolitik.‘ Und da hat Malu Dreyer immer gesagt: ‚Nein: Das macht Ihr. Ihr denkt das mit – zusammen mit den Integrationsleuten. Aber Ihr müsst das begreifen.‘ Von daher waren wir [als Beauftragtenstelle] relativ stark dann.“ (Q Edinger 2014). Hier befanden sich Dreyer und Weber organisationspolitisch völlig im Einklang: „Das ist und bleibt eine Querschnittsaufgabe. Das kann man nicht nur vertikal betrachten. Das muss man auch horizontal gut bearbeiten.“ (Q Weber 2013). Dieses Verankerung von Aufgaben in anderen Abteilungen schlug sich merklich sowohl in der Frauen- (Trierischer Volksfreund 2008), Gesundheits- (Saarbrücker Zeitung 2010b) und Familienpolitik (Saarbrücker Zeitung 2009b, Allgemeine Zeitung Mainz 2011) nieder.

Dieser Schub sorgte für ein sehr viel koordinierteres Erscheinungsbild bei der Zusammenarbeit mit anderen Ministerien. Es folgten Initiativen, die Dreyer und Weber etwa zusammen mit dem Bildungsministerium (Samary 2006b, Albes 2010a, Rhein-Zeitung 2007d) oder vor allem mit dem Innenministerium zum Beispiel in Angelegenheiten der Einbürgerung (Rhein-Zeitung 2008, Bürstädter Zeitung 2009), in allgemeinen Fragen der Zuwanderung (Aar-Bote 2007a, Rhein-Zeitung 2007e) der Härtefallkommission

²¹⁰ Hier ist zu bedenken, dass Weber nach wie vor als FDP-Politikerin im Amt war. *Zum einen* lässt sich argumentieren, dass sie sich als Freidemokratin eine unabhängige Beauftragtenstelle wünschte. Aus der *anderen* Perspektive wäre es sehr ungewöhnlich gewesen, hätte man eine Liberale zur Abteilungsleiterin in einer SPD-Alleinregierung (Q Edinger 2014) gemacht.

(Saarbrücker Zeitung 2008a), des Bleiberechts (Saarbrücker Zeitung 2008b) oder des Partizipations- und Kommunalwahlrechts (Widmann 2006, 2008) in Angriff nahmen. Bezeichnend war auch das Auftreten Dreyers als Integrationsministerin. Zwar war Weber nach wie vor eine zentrale Figur in der konzeptionellen und operativen Arbeit. Dreyer verlieh ihrem Engagement jedoch ein zusätzliches Gesicht in der Öffentlichkeit. Im Gegensatz zu Beck stellte sich Dreyer in Angelegenheiten der Integration der Presse (Dreyer 2011, Friederich 2008, Aar-Bote 2007b) und war das Gesicht des Integrationskonzepts (Winkler 2007, Saarbrücker Zeitung 2007b, Widmann 2007, Aar-Bote 2008). Schließlich trat Dreyer (2007) mit einer eigenen Regierungserklärung zum integrationspolitischen Thema ‚Verschiedene Kulturen – Leben gemeinsam gestalten‘ vor die Mikrophone des Landtags. Hamburger und Koepf (2010: 110) sehen darin einen der Hauptindikatoren für die Aufwertung der Integrationspolitik im Land. Einen weiteren Höhepunkt erreichte das Engagement Dreyers mit Übernahme des Vorsitzes der Integrationsministerkonferenz (vgl. Aar-Bote 2010, Rhein-Zeitung 2010c). In diesem Zusammenhang griff sie auch migrationspolitische Themen auf (z.B. Berliner Morgenpost 2011). Dass die Beauftragtenstelle sich merklich vergrößerte sei nicht unter anderem auch auf dieses zusätzliche Amt zurückzuführen gewesen, so Weber (Q 2013).

Überraschend war deshalb, dass sich die herausstechende Schwerpunktlegung Dreyers mitsamt der aufbauorganisatorischen Aufwertung nicht im Titel des Hauses niederschlug. „Ich hätte mir für das [...] Ministerium auch gewünscht, dass wir das Wort ‚Integration‘ schon im Titel gehabt hätten. Aber: Da waren schon fünf andere Abteilungen und dann hat man gemeint: Das sei jetzt doch zu lang. ‚Integration‘ könne man nicht noch in den Titel des Ministeriums mitnehmen, was ich damals schade fand“, erinnert sich Weber (Q 2013). Auf die Arbeit in der Aufbaustruktur des Hauses habe dies laut SPD-Integrationspolitiker Klöckner (Q 2013) jedoch keine Auswirkungen gehabt: Die Struktur sei sehr gut gewesen, um das umzusetzen, was politisch gewollt war, „obwohl der Begriff – der Terminus – nicht im Namen des Ministeriums erschien. Das hat natürlich eine gewisse Außenwirkung – das ist richtig. Aber entscheidend ist, was sich in einem Ressort tut. Und da lief das damals eigentlich schon sehr gut im Sozialministerium.“

Die neue Sozialministerin Malu Dreyer verursachte also in Angelegenheiten der Integrationspolitik einen vertikalen Aufwärtsschub im Aufbau. Gleichzeitig sorgte sie dafür, dass in anderen Abteilungen des Hauses Einzelaufgaben organisatorisch verfestigt wurden und beförderte die Zusammenarbeit mit anderen Ministerien in Fragen der Integrationspolitik. Eine Linieneinbindung erfolgte formal nicht. In der Stab- oder Liniendiskussion setzte sich die Beauftragte und FDP-Frau Maria Weber durch. Wohl aber konnte von einer kleinen de-facto Abteilung die Rede sein. Im Titel des Hauses schlug sich die Aufwertung der Integrationspolitik jedoch nicht nieder.

Kettenglied V: Einige wichtige Akteure der Integrationspolitik sammelten sich also im Sozialministerium. Der Mitarbeiterstab²¹¹ unter der Leitung von Maria Weber kam aus der Staatskanzlei. Aus der Gruppe der Beamtenschaft bietet es sich freilich an, noch einmal genauer auf die Ziele Webers einzugehen.

Die augenscheinlichste Auffälligkeit ist hier, dass Maria Weber auch in Fallgruppe III Beauftragte blieb. Die Sozialdemokraten erhielten infolge der Wahlen von 2006 die absolute Mehrheit und waren nicht mehr auf den bisherigen Koalitionspartner angewiesen. Trotzdem behielt man Maria Weber im Amt. Dabei war öffentlich bekannt, dass sie politisch den Freidemokraten nahestand. Unter anderem zeigten dies ihre formale Parteimitgliedschaft (Q Weber 2013), ihre Berufung ins Amt auf Vorschlag der FDP im Jahr 1998, das Grußwort des FDP-Fraktionsvorsitzenden im Landtag, Herbert Mertin (2007) zum 20-jährigen Bestehen der Beauftragtenstelle und die öffentliche Zurechnung Webers zur FDP seitens der Presse (z.B. Widmann 2006). Weber (Q 2013) erinnert sich: „Es war natürlich strategisch-politisch für eine reine SPD-Regierung nicht gerade in ihrem Sinne, wenn da eine FDP-Frau dazwischen saß. Ich war ja FDP. Ich war ja später im Sozialministerium die einzige FDP-Frau. Aber dadurch, dass ich ja schon jahrelang in diesem Amt war und ich sachorientiert gearbeitet habe, hat man das auch hingegenommen. Sie hätten mich damals schon ablösen können.“ Man war jedoch mit der bisherigen Arbeit Webers hoch zufrieden. So dankten SPD-Integrationspolitiker Klöckner (2007) und Sozialministerin Dreyer (2007) im Rahmen von Dreyers Regierungserklärung Maria Weber nach einem Jahr SPD-Alleinregierung öffentlich für ihr Engagement. Auch im Interview bestätigt Klöckner (Q 2013): „Es war kein riesengroßes Problem gewesen mit ihrer Fachkompetenz und ihrer Erfahrung die Frau im Amt zu lassen. Das war ein entsprechender Beschluss der Landesregierung. [...] Sie hat uns während der ganzen Zeit der Enquête-Kommission als Beauftragte begleitet. Da hatten wir kein Problem.“

Doch auch Weber hätte Bedenken haben können, im Amt zu bleiben. Man entwickelte nämlich das Amt der Beauftragten mittels Neuverortung von einer unabhängigen Ombudsfrau mit Kontroll- und Initiativfunktion – nach dem Modell der FDP – zu einer linienorganisiert aufgabenerledigenden Stelle in einem Sozialministerium. Dies entsprach den Vorstellungen der SPD. Weber konnte sich dennoch mit diesem Wandel versöhnlich zeigen, denn: Das Thema kam an den Kabinetttisch: „Und das ist das Entscheidende. In vorhergehender Zeit war es ja meine Aufgabe, in die Ministerien hineinzuwirken und dort auch für Integrationsmaßnahmen zu werben und auch aufzuzeigen [...] wie man Integration fördern kann; auch Defizite aufzuzeigen und Lösungsvorschläge zu unterbreiten, diese Defizite zu überwinden. [...] Wenn man dann fest in ei-

²¹¹ Einer detaillierten Zielanalyse des Mitarbeiterstabs (siehe MASGFF 2007: 35-38) bedarf es nicht. Dieser sei aus Menschen mit verschiedensten beruflichen und ethnischen Hintergründen zusammengesetzt gewesen, so Weber (Q 2013). Zwar habe man auch Manches kontrovers diskutiert. Wenn „es dann zur Meinung der Beauftragten kam, standen aber alle genau hinter der Meinung der Beauftragten – auch wenn wir zuvor intern einen längeren Diskussionsprozess hatten.“ Außerdem ist der Einfluss jener Mitarbeiter auf organisationspolitische Weichenstellungen als eher gering einzuschätzen.

nem Ministerium sitzt, dann arbeitet man zwar auch mit den anderen Ministerien zusammen. Aber: Zunächst arbeitet man für die eigene Ministerin oder den eigenen Minister, der das dann natürlich im Kabinett einbringen soll.“ (Q Weber 2013). Sie habe diesbezüglich im Nachgang gute Erfahrungen mit der Umressortierung gemacht (ähnlich MASGFF 2007: 28²¹²). Man habe als Ministerin „ja doch Möglichkeiten, das direkt vorzutragen und auch durchzusetzen. Das kann eine normale Beauftragte, die irgendwo angesiedelt ist, nicht so durchsetzen. Ich hatte immer dicke Bretter zur bohren, wenn ich ins Innenministerium ging oder ins Bildungsministerium ging und dort die Notwendigkeiten vortrug. Dann waren das schon sehr dicke Bretter, die zu bohren waren.“ (Q Weber 2013).

Zufriedengeben konnte sie sich auch mit der neuen Funktionsbezeichnung. Fand ihr Wunsch nach einer Umbenennung der Stelle und einer damit einhergehenden Kompetenzerweiterung bei Kurt Beck keinen Anklang (Eisenhuth 2002), so eröffneten sich mit der Umressortierung neue Möglichkeiten: „Als im Sommer 2006 nach der Regierungsbildung aus der Ausländerbeauftragten die Beauftragte der Landesregierung für Migration und Integration wurde erhielt sie nun die Befugnis, sich für die Belange aller Migrantinnen und Migranten wie der Spätausgesiedelten einzusetzen, die aber eigentlich schon zuvor immer mitgedacht worden waren.“ (Gerigk-Koch 2012, vgl. auch Renner 2007). „Mit diesem neuen Namen kam auch die neue Zuständigkeit für alle“, gibt Weber (Q 2013) im Interview zu Protokoll, „das heißt: Ab 2006 war ich dann zuständig für alle Zugewanderten – auch für die Spätaussiedler. Das war ich ja vorher nicht. Obwohl ich sehen konnte, dass Spätaussiedler Integrations- und Sprachprobleme hatten, war ich offiziell für sie nicht zuständig, sondern das Innenministerium.“ Mit dem Engagement Malu Dreyers (Renner 2007) war zum ersten Mal in der vierten Sequenz von Seiten des Prinzipals ein Interesse an Integrationspolitik für Aussiedler deutlich messbar.

Neu im Team war der neue Stellvertreter Webers, Dr. Florian Edinger. Der Jurist wurde Ende 2006 zum Stellvertreter Webers bestimmt. Sein Zuständigkeitsbereich war dabei großzügig bemessen. Unter anderem oblag ihm der Kontakt zum Bund sowie der Bereich ‚Gremienarbeit‘. (MASGFF 2007: 35f). *Einerseits* war die neue Stellvertreterposition geschaffen worden, um dem größeren Aufgabenbestand gerecht zu werden. *Andererseits* liegt freilich auch die Vermutung nahe, dass man in der FDP-geführten Organisationseinheit sozialdemokratische Interessen gewahrt sehen wollte. Beiden Anforderungen konnte man gerecht werden, indem der neue Stellvertreterposten mit einem SPD-Mann besetzt wurde.

²¹² Hier verweist Weber auch auf die beiden Staatssekretäre, denen sie in der Hierarchie nachgeordnet war: „Als es nun vor eineinhalb Jahren zur erneuten Umressortierung kam“, erklärte Weber anlässlich des 20-jährigen Bestehens der Beauftragtenstelle, „haben mir einige Kollegen aus anderen Bundesländern gesagt, wir seien das letzte Bollwerk in einer Staatskanzlei gewesen, jetzt ergehe es uns nicht anders.“ Aber sie habe, so heißt es dort weiter, von Ministerin Malu Dreyer und auch den Staatssekretären Dr. Richard Auernheimer und Christoph Habermann stets Unterstützung bekommen.

6.5.3.2 Datenkomprimierung und Erklärung mittels Modell

Ein einfacher Kausalzusammenhang zwischen Akteursfluktuation und Organisationsveränderung lässt sich in dieser Fallgruppe nur bedingt feststellen. Lediglich eine Akteurin, nämlich Malu Dreyer, kam als neue Ministerin hinzu. Dass die FDP wegfiel, hatte keine erdrutschartigen Auswirkungen.

Vielmehr brachte Kurt Beck einige Reorganisationsmaßnahmen im organisatorischen Arrangement ins Rollen, weil dieser seine Ziele veränderte. Das zeigt die Aufbereitung der Daten für die Zusammenhangsanalyse. Im Fallgruppenzeitraum von 2006 bis 2011 konnten insgesamt 9 Erkenntnisteilbausteine gewonnen werden, in denen 2 Bausteine die akteursbezogenen Hypothesen nicht stützen. Es bietet sich an, das gesammelte Material entlang im Stile der vorhergehenden Fallgruppe zu strukturieren, sodass Unterschiede zwischen den beiden Zeiträumen besser hervortreten.

(1) In diesem Sinne macht die Aussiedlerpolitik den Anfang. Bisher hatte diese Gruppe im Zielkanon der Akteure keine oder kaum Beachtung gefunden. Dies war nun zumindest an einer Stelle in der Delegationskette anders. (1a) Während sich im SPD-Wahlprogramm und beim Ministerpräsidenten nach wie vor kein Interesse zeigte, (1b) bezog die neue Sozialministerin Aussiedler bewusst in ihre Agenda ein. Entsprechend erweiterte sei die Zuständigkeit der Ausländerbeauftragten nun auch formal um die Belange von Spätaussiedlern. (2) Diese Erweiterung fand im Zuge eines bedeutenden Umbruchs in der Integrationspolitik statt. (2a) Zunächst wurde Maria Webers Position in ‚Integrationsbeauftragte‘ – nunmehr mit eben jener expliziten Zuständigkeit für Aussiedler – umbenannt. (2b) Außerdem erfolgte eine horizontale Verschiebung des Beauftragtenpostens von der Staatskanzlei zum Sozialministerium. Grund dafür war die weitgehende Befreiung der Steuerungszentrale des Ministerpräsidenten von Fachaufgaben. (2c) Im Sozialministerium empfing die neue Hauschefin Dreyer den wandernden Mitarbeiterstab mit Maria Weber an der Spitze wohlwollend. Dank des besonderen Interesses der Ministerin am Politikfeld erfuhr die Beauftragtenstelle eine merkliche vertikale Aufwertung. (2d) Mit dem Delegationsmodell nicht konform ist, dass sich Maria Weber als Agentin gegenüber der Ministerin als Prinzipal damit durchsetzen konnte, dass der Bereich stabsorganisiert blieb. Damit bewahrte man zumindest formal eine gewisse Unterscheidbarkeit zu linienorganisiert-aufgabenerledigenden Stellen. (2e) Mit Dreyers Hilfe gelang es zudem in verstärktem Maße, außerhalb des konzentrierten Integrationsaufgabenbündels sowohl im Sozialministerium selbst als auch in anderen Häusern einzelne kleinere Aufgaben im Querschnitt zu verankern. (3) Besonders im Bildungsbereich erhöhte sich die Anzahl von Beobachtungen. Während sich der bildungspolitische Schwerpunkt in der Integrationspolitik bereits im SPD-Programm aber auch in Becks Regierungserklärung widerspiegelte, sorgte Ministerin Ahnen in ihrer Amtszeit für eine entsprechende Aufbaustruktur. Anhand des Erscheinungsbilds der inhaltlichen Arbeit Ahnens in der Öffentlichkeit ließ sich schließlich der breite Streuwert der Aufgaben in der Aufbaustruktur ihres Ressorts erklären: Zahlreiche Einzelprojekte prägten das Bild ihrer Arbeit in jenem Bereich.

(4) Die Zuwanderungspolitik war für Rheinland-Pfalz auf Bundesebene zu einem politischen Markenzeichen geworden. (4a) Nach wie vor beteiligte sich Beck an der Diskussion. Allerdings richtete er sein Augenmerk nun stärker aus bundespolitischer und weniger aus landespolitischer Sicht auf die Thematik. Das Innenressort blieb also in der Verantwortung. Neuer Ressortchef war dort Karl Peter Bruch. Dieser übernahm das Amt schon kurz vor Beginn der Fallgruppe von Walter Zuber. Aufgrund des ähnlichen Aufmerksamkeitsportfolios Bruchs veränderte sich das organisatorische Arrangement des Politikfelds im Haus kaum. (4b) Während der Vorgängerregierung war auch das Justizministerium an der Begleitung des migrationspolitischen Prozesses beteiligt. Aus dem Justizressort heraus hatte die FDP die Möglichkeit, den SPD-Innenminister zu kontrollieren. Mit der Beendigung der FDP-Regierungsbeteiligung hätte man deshalb auch eine Abwertung des betreffenden Aufgabenbündels erwartet. Diese trat jedoch nicht ein.

Abbildung 6.5.6: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen der Fallgruppe Rheinland-Pfalz 2006-2011

Fallgruppe Rheinland-Pfalz 2006-2011						
Nr.	Entscheidungsgegenstand	Stichwort	Beteiligte	Seq.	Del.Bez.	Erk.
1a	Aussiedlerpolitik	kaum Interesse der Akteure	SPD/Beck/Bruch	1-3	2	
1b	Aussiedlerpolitik	Dreyers Aufmerksamkeit	Dreyer/Weber	4	1	
2a	Integrationsbeauftragte	Zuständigkeitserweiterung	SPD/Beck/Dreyer/Weber	1-4	3	
2b	Integrationsbeauftragte	horizontale Ansiedlung	Beck/Dreyer/Weber	2-4	2	
2c	Integrationsbeauftragte	vertikale Ansiedlung	SPD/Beck/Dreyer/Weber	1-4	3	
2d	Integrationsbeauftragte	Stab vs. Linie	SPD/Beck/Dreyer/Weber	1-4	3	
2e	Integration	Streuung insb. Sozialmin.	SPD/Beck/Dreyer/W.	1-4	3	
3	Integration	Streuung insb. Bildung	SPD/Beck/Dreyer+Ahn	1-3	3	
4a	Zuwanderung	Initiativland RLP	SPD/Beck/Bruch/SB	1-4	3	
4b	Zuwanderung	Wegfall FDP-Kontrolle in Justiz	SPD/Beck/Bamberger	1-4	2	
				1-4	25	20/5/0
<< Gesamt						25

Legende
 Erk. Erkenntnisbaustein
 konform
 falsifiziert
 keine Aussage möglich
 Del. Bez. Anzahl der Delegationsbeziehungen
 Seq. beteiligte Sequenzen

Eigene Darstellung.

6.5.4 Fallgruppe Rheinland-Pfalz 2011-2013

Die letzte Fallgruppe zu Rheinland-Pfalz beginnt mit der Bildung einer rot-grünen Regierung 2011 und schließt mit dem Ende des Gesamtuntersuchungszeitraums am letzten Dezembertag 2013. Zum ersten Mal in der Geschichte des Bundeslandes kamen die Grünen in Regierungsverantwortung.

Für die Ansiedlung des Politikfelds ‚Migration und Integration‘ im Ministerialaufbau hatte dies weitreichende Konsequenzen. Da sich der große Koalitionspartner SPD auf dem Gebiet der Migrationspolitik nach Jahren des hohen Engagements eher zurückhaltend zeigte, übernahmen die Grünen mit ihrer Flüchtlingspolitik die politische Bühne. Beide Partner hatten inhaltlich ähnliche Vorstellungen, was die Integrationspolitik betraf. Die Grünen sorgten jedoch für einige radikale Änderungen in der Aufbauorganisation. *Erstens* gründeten sie ein zweites Ressort im sozialen Bereich. In dessen Titel tauchte ‚Integration‘ als erste Komponente auf – dann erst folgen ‚Familie‘, ‚Kinder und Jugend‘ sowie ‚Frauen‘. *Zweitens* entlockten sie dem SPD-Innenministerium das Aufgabenbündel rund um das Ausländer- und Asylrecht und verleibten es ihrem neuen Res-

sort ein. In diesem Zusammenhang wird zu Recht von einem einschneidenden Paradigmenwechsel gesprochen, weil man mit dieser Organisationsmaßnahme das Politikfeld fast vollständig von der Ordnungspolitik loslöste. *Drittens* erhielt das fusionierte Aufgabenbündel Abteilungsstatus und wurde somit in die Linienorganisation integriert. Im Zuge dessen gab die Beauftragtenstelle den Großteil ihrer Aufgaben an die Linie ab. Ungeachtet dessen blieb das Amt des Integrationsbeauftragten weiter bestehen. Die stark geschrumpfte Organisationseinheit wurde mit einem SPD-Vertreter besetzt. Damit sicherten sich die Sozialdemokraten im Feld der grün-dominierten Migrations- und Integrationspolitik zumindest eine Stelle im Ministerialaufbau, mit der sie nach außen Profil zeigen konnten. In den drei Ministerien des Innern, für Arbeit und Soziales sowie für Bildung blieben indes die im Querschnitt angelegten Einzelaufgaben weitgehend so verankert, wie sie im vorhergehenden Fallgruppenzeitraum angesiedelt wurden. Zudem richteten die Grünen in ihrem Ministerium des sozialen Bereichs eine Anti-Diskriminierungsstelle ein. Sie kann als Organisationseinheit gesehen werden, die in verschiedene Querschnittspolitikfelder wiederum querschnittspolitisch hineinragt. Bei einem dieser Felder handelt es sich – neben beispielsweise der Frauen- oder der Familienpolitik – auch um die Integrationspolitik. Aufgaben, die man zuvor in deren horizontalen Kontext organisiert hatte, sind somit im Rahmen der Anti-Diskriminierungsstelle neu miteinander verknüpft und damit aus ihrem alten Aufgabenzusammenhang herausgelöst worden.

In dieser Fallgruppe zeigten sich also zahlreiche Neuerungen. Der überwiegende Teil davon geht auf die Bündnisgrünen und deren zugehörige Einzelakteure zurück. Insgesamt konnten 6 Erkenntnisbausteine identifiziert werden. Alle Delegationsbeziehungen in diesen Bausteinen sind hypothesenkonform.

6.4.4.1 Deskription der unabhängigen Variablen und Prozessanalyse

In diesem Abschnitt werden die potentiell relevanten Akteure für die Fallgruppe benannt, deren Position in der Delegationskette angegeben, sowie deren Ziele erläutert oder abgeschätzt.

Die SPD war infolge der Wahlen von 2011 wieder auf einen Koalitionspartner angewiesen. Die Freidemokraten schieden aus dem Parlament. Die Sozialdemokraten entschieden sich sodann, eine Koalition mit Bündnis'90/Die Grünen einzugehen. Ministerpräsident blieb zunächst Kurt Beck, der aber im Januar 2013 die Amtsgeschäfte an seine bisherige Sozialministerin Malu Dreyer übergab. Dreyers Nachfolger im Arbeits- und Sozialressort wurde Alexander Schweitzer. Zur Stellvertreterin im Ministerpräsidentenamt wurde die frischgebackene Ministerin für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung, Eveline Lemke (Grüne), bestimmt.

Die Hauptzuständigkeit für Integration blieb indes nicht im Arbeits- und Sozialministerium bei Malu Dreyer, sondern wechselte ins neu geschaffene Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen zu Ressortchefin Irene Alt. Wie Alt besitzt auch die dortige Staatssekretärin, Margit Gottstein, das Parteibuch der Grünen. Maria Weber (FDP) wurde in den einstweiligen Ruhestand versetzt. Als neuer Akteur

in der Delegationskette trat Miguel Vincente (SPD) hinzu. Er übernahm das Beauftragtenamt, welches zuvor den Großteil der ursprünglichen Kompetenzen an die neu geschaffene Abteilung abtreten musste. Der bisherige Stellvertreter Webers, Dr. Florian Edinger, wechselte zusammen mit den wandernden Kompetenzen in jene neue Integrationsabteilung und übernahm dort die Leitung des Grundsatzreferats. An der Hauspitze des Innenressorts ersetzte Roger Lewentz den ausgeschiedenen Karl Peter Bruch.

Kettenglied I: Aussiedler spielten auch 2011 weder bei der SPD, noch beim neuen Koalitionspartner Bündnis'90/Die Grünen eine Rolle in den Programmen. Eine weitere und sehr zentrale Gemeinsamkeit beider Parteien markiert einen Paradigmenwechsel. Sowohl inhaltlich als auch kontextuell weisen Migrations- und Integrationspolitik *einerseits* und Innenpolitik im engeren Sinne *andererseits* keinerlei Berührungspunkte auf. Zwar werden Themen des Politikfelds genannt, deren Aufgaben im Innenministerium behandelt werden, wie beispielsweise kommunale Partizipationsformen, Sport und interkulturelle Öffnung der Verwaltung; migrationspolitische und ausländerrechtliche Angelegenheiten findet man jedoch nur fernab der Innenpolitik. Vielmehr steht Gesellschaftspolitik im Vordergrund. Abgesehen von dieser prägenden Gemeinsamkeit müssen die Programme jedoch getrennt voneinander noch einmal genauer betrachtet werden.

Charakteristisch für den sozialdemokratischen Gesamttext ist *erstens* die erneute Betonung bildungs- und arbeitspolitischer Themen. Drei der sechs kleineren Beobachtungen entfallen auf diesen Politikbereich. ‚Arbeit und Bildung‘ ist aber auch im großen Hauptabschnitt vorherrschend. *Zweitens* fällt der Streuwert sehr gering aus. Außerdem sind sechs der sieben Beobachtungen kleineren Umfangs. Bei einem Gesamttextanteil von 2,62% findet man also migrations- und integrationspolitischen Text überwiegend im konzentrierten Hauptabschnitt vor. Aus Perspektive des SPD-Programms würde man erwarten, dass am bisherig verfolgten Kurs in der Integrationspolitik festgehalten wird: Man setzte auf konzentrierte Verortung und zugleich auf die Ansiedlung kleinerer Einzelaufgaben außerhalb jenes Aufgabenclusters. Der *dritte* Punkt tritt im Hinblick auf den Kurs vergangener Jahre besonders deutlich zutage: Die bisher stark im Vordergrund stehende Migrationspolitik spielt kaum mehr eine Rolle. Flüchtlingspolitik wird völlig ausgespart.

Ganz anders verhält es sich in dieser Hinsicht bei den Grünen. Zwar spielt Integrationspolitik auch dort im Programmtext eine wichtige Rolle; Flüchtlingspolitik ist dort jedoch ein mindestens ebenso wichtiges Standbein. Den konzentrierten Textabschnitt teilen sich die beiden Teilpolitikfelder ungefähr hälftig auf. Auch wenn der Streuwert bei den Grünen höher ist als bei den Sozialdemokraten, zeichnet sich auch hier eine Aufgabenkonzentration ab. Ein weiteres Thema, das in den migrations- und integrationspolitischen Bereich hineinragt, lässt sich im Kontext der Antidiskriminierungspolitik finden – also klar abgetrennt vom konzentrierten Textteil mit integrationsbezogenen Äußerungen. Dabei greift Antidiskriminierung in die Angelegenheiten verschiedener Zielgruppen ein (vgl. Q Spiegel 2013) – von der Gender-Thematik bis hin zu Menschen

mit Behinderung. Eine wichtige Rolle spielt dabei auch herkunftsbezogene Diskriminierung. Diese horizontale Themenverknüpfung soll sich – so die Ankündigung im Text – auch aufbauorganisatorisch manifestieren. Antidiskriminierung soll also „institutionell abgesichert“ werden: „Zur Bekämpfung von Benachteiligungen wollen wir eine Antidiskriminierungsstelle des Landes einrichten.“

Als Kernpunkte des grünen Zielportfolios ließen sich also die Flüchtlingspolitik (Q Weber 2013), die Integrationspolitik mit Plänen zur Schaffung einer Willkommenskultur (Q Spiegel 2013) und die Antidiskriminierungspolitik (ebd.) identifizieren. Die SPD setzte ihren Kurs in der Integrationspolitik fort und verzichtete im Programm von 2011 auf Migrationspolitik.

Kettenglied II: Die Arbeitsabläufe innerhalb der Parteien bei den Koalitionsverhandlungen liefen laut Dieter Klöckner (SPD) und Anne Spiegel (Grüne) sehr ähnlich ab. Beide betonten, dass zahlreiche Personen als Experten, die nicht direkt dem Aushandlungsgremium angehörten, in konkreten Fachfragen hinzugezogen wurden. Außerhalb des Verhandlungskerns seien während der Beratungen Fraktionsmitglieder sowie parteiinterne Arbeitsgruppen und Fachpolitiker zur Verfügung gestanden (Q Spiegel 2013). Dabei habe es politikfeldspezifische Verhandlungsrunden gegeben (Q Klöckner 2013²¹³). Als Politikerinnen mit hohem Interesse am Politikfeld waren im Aushandlungsgremium Malu Dreyer für die SPD und Irene Alt sowie Anne Spiegel für die Grünen vertreten. Spiegel (Q 2013) erinnert sich: „Ich hatte damals auch die Verantwortung für den Bereich ‚Migrations- und Flüchtlingspolitik‘ [...]. Neben mir hat auch die Irene Alt, die jetzige Ministerin, teilgenommen und hat sich da auch schon sehr stark für diese Themengebiete eingesetzt in den Koalitionsverhandlungen.“ Grundlegende inhaltliche Differenzen habe es zwischen SPD und Grünen im Politikfeld nicht gegeben: „Es war natürlich keinesfalls so, dass es bei den strittigen Punkten innerhalb von drei Minuten abgefrühstückt war.“ Trotzdem sei es richtig gewesen, die Koalition mit der SPD einzugehen, weil sehr große Schnittmengen vorhanden waren. So könne sich Spiegel im Bereich der Integration an keinen größeren Dissens erinnern (ebd.).

Was das aufbauorganisatorische Arrangement betrifft war freilich die große Frage des Zuschnitts zu klären. Dadurch, dass die Sozialdemokraten auf fünf Ministerien bestanden (Brück 2011a) und man gleichsam versuchte, der Proportionalitätsnorm gerecht zu werden, entstanden im sozialen Bereich zwei Ministerien. „Es war wohl so, dass sich die Grünen mit 15% ein drittes Ministerium auch wünschen konnten. [...] SPD und Grüne waren vor der Wahl schon im Gespräch und es war relativ klar, dass die Grünen ein umstrukturiertes Wirtschaftsministerium haben wollen und kriegen – und immer auch das Umweltministerium. Dann war noch Platz für ein drittes Ministerium. Und das hat sich die Ministerin im Wesentlichen [...] nach ihren Wunschvorstellungen zusammengebaut“, schildert Edinger (Q 2014). Weber (Q 2013) stellt den Hergang ähnlich da und fügt hinzu: „Die Grünen [...] wollten bewusst ein Integrationsministerium. Aber

²¹³ Von einem ähnlichen Ablauf der Verhandlungen berichtet Klein (2013: 206) für die Koalitionsverhandlungen im Jahr 1996 zwischen SPD und FDP.

da es ein Integrationsministerium alleine nicht geben sollte, hat man natürlich von den anderen Ministerien noch Bereiche dazu genommen. Man hat vom Sozialministerium [...] die Abteilung ‚Familie und Frauen‘ mit rüber genommen, man hat vom Bildungsministerium ‚Kinder und Jugend‘ mit rüber genommen und man hat vom Innenministerium die Ausländerrechtsabteilung mitgenommen. Das bedeutet: Es wurde ein neues Ministerium geschaffen.“ Man habe gemeinsam das Für und Wider von Ministeriumszuschnitten diskutiert, meint die Verhandlungsbeteiligte Spiegel (Q 2013) und man „hat sich dann schon gemeinsam darauf verständigt, dass es eigentlich eine gute Idee ist und dass es auch Sinn macht, das mal auszuprobieren.“

Ohne dass die Sozialdemokraten eine inhaltliche Gegenposition bezogen hatten (Q Spiegel 2013), waren es schließlich die Grünen, die sich organisationspolitisch durchsetzen konnten (Hennemann 2012). Insbesondere mit dem Wechsel des Ausländerrechts vom Innen- ins Integrationsministerium vollzog sich ein radikaler Umbruch. Auf die Frage hin, ob hier die Grünen die treibende Kraft waren, meint Spiegel (Q 2013) „Sagen wir es mal so: Ich weiß nicht, ob das unter einer SPD-Alleinregierung, wenn Sie jetzt fortgesetzt würde, passiert wäre. Es ist schon auch auf Wunsch der Grünen innerhalb der Koalitionsverhandlungen dann auch passiert. Das war schon [...] ein Stück weit der ‚grüne Anstrich‘ in dem Bereich. [...] Das ist aber immer ein bisschen im Bereich der Spekulation: ‚Hätte die SPD was gemacht, wenn sie weiterregiert hätte?‘ Aber wir haben da schon frischen Wind reingebracht in die Sache.“

Die bisher einzigartige Zusammensetzung des neuen Ministeriums ist zwar von der Vergrößerung des Kabinetts mitverursacht oder zumindest begünstigt worden; Spiegel ist jedoch davon überzeugt, dass es sich aber deshalb nicht um eine kurzlebige Organisationsmodell handele: „Wissen Sie: Ich wünschte, es wäre nur ein Ministerium auf Zeit. [...] Mir wäre es Recht, wenn wir irgendwann kein Integrations- und kein Frauenministerium mehr brauchen, weil die Gleichberechtigung erreicht ist. Aber ich glaube, dazu bin ich dann doch zu sehr Realistin und Sie sehen ja auch, was sich hier tagtäglich abspielt. Wir haben noch so viel an Alltagsrassismus, an Ausgrenzung und an Diskriminierung zu bewältigen.“ (Q Spiegel 2013).

Freilich lassen sich neben Vorteilen auch einige organisationsbedingte Nachteile der neuen Organisationsform ins Feld führen. Einer davon liege in der Zusammensetzung der länderübergreifenden Minister-Konferenzen verwurzelt: Insbesondere die Innenminister-Konferenz würde Themen behandeln, für die eigentlich die Integrationsministerin zuständig sei, gibt der Leiter des Grundsatzreferats Edinger (Q 2014, siehe z.B. Saarbrücker Zeitung 2011c) zu bedenken. Und weiter: „Wir haben einen Innenminister, der das sehr gut macht. Aber eine Innenministerkonferenz entscheidet immer einstimmig. Das heißt: Da müssen Kompromisse gefunden werden. Da kann der Innenminister nicht ständig die Integrationsministerin anrufen: ‚Wie weit darf ich denn gehen?‘ [...] Trotzdem muss er verhandeln. Es gibt in diesen Ministerkonferenzen immer vor der eigentlichen Konferenz das sogenannte Kaminesgespräch. Da ist zwar meistens kein Kamin; aber da sitzen nur die Politiker und keine Beamten. Da werden dann in der Regel

unter den Innenministern – ich glaube, es sind nur Männer – die Kompromisse ausgelotet.“²¹⁴

Abbildung 6.5.7: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung in den Programmtexten von SPD und Grünen sowie in der Koalitionsvereinbarung (koa) in Rheinland-Pfalz 2011

Rheinland-Pfalz										2006								SPD	
Akteur	Reg.anteil in %	GTA in %	Anzahl der Textteile						konzentr. Teil		Politikfelder mit den größten Streuwerten						Präambel/ Nachwort	Aussiedler	
			konz	4	3	2	1	Gesamt	HPF	hier. Stw.	B1		B2		B3				
SPD	100	2,62	1	1	0	0	3	4	Integration	2,27	2	Bildung	1	Arbeit	1	Übergreifend	2	0	
Abkürzungen																			
GTA	Gesamttextanteil								Reg.anteil		Stimmenanteil der Partei an den Gesamtstimmen der Regierungs-								
hierStw.	hierarchischer Stellenwert der höchsten Beobachtung										fraktionen								

Abkürzungen

GTA Gesamttextanteil

Reg.anteil

Stimmenanteil der Partei an den Gesamtstimmen der Regierungsfraktionen

hierStw. hierarchischer Stellenwert der höchsten Beobachtung

Eigene Darstellung.

Am Ende stand ein Koalitionsvertrag, der einen Gesamttextanteil migrations- und integrationspolitischer Inhalte von insgesamt 6,72% aufwies und zwei größere konzentrierte Textteile enthielt. Dabei kam aber der hohe Gesamttextanteil weniger aufgrund der beiden konzentrierten Abschnitte, sondern vielmehr wegen der insgesamt 23 Beobachtungen zustande. Menschen mit Migrationshintergrund werden in fast allen Bereichen des Programms neben verschiedenen anderen Zielgruppen erwähnt. Diese Erwähnungen tauchen dabei oft im Kontext von Benachteiligung und Diskriminierung auf.

Zwar finden sich die Abschnitte des zweiten konzentrierten Textteils zur Flüchtlings- und Einbürgerungspolitik im Politikbereich ‚Justiz und Inneres‘; jedoch werden dort kaum sicherheitspolitische oder restriktive Themen angesprochen. Für den flüchtlingspolitischen Abschnitt zeichneten dabei die Grünen verantwortlich. Ebenso erfüllte sich ihr Wunsch, die Antidiskriminierungspolitik als eigenes Aufgabenbündel im Ministerialaufbau zu verankern. Im Text heißt es: "Wir werden diese Aktivitäten an einer Stelle im zuständigen Ministerium bündeln (Antidiskriminierungsstelle)." Die SPD-Seite steuerte ihren bildungs- und arbeitsmarktpolitischen Schwerpunkt bei – wenngleich auch das Wahlprogramm der Grünen diesbezügliche Ansätze enthielt.

Kettenglied III: Sehr viel Gestaltungsspielraum blieb Ministerpräsident Beck nach vollendeter Aushandlung des Koalitionsvertrags nicht mehr. Fast alle nennenswerten Aufgabenbündel im Politikfeld ‚Migration und Integration‘ waren zu den Grünen gewandert. In seiner Antrittserklärung zur neuen Regierungsperiode (Beck 2011) nahm er *einerseits* mit der Antidiskriminierung und der Abschiebehaft zwei Themen auf, die den Grünen am Herzen lagen. *Andererseits* besann er sich auf das alte SPD-Zielportfolio, welches im Wahlprogramm nicht mehr auftauchte: reguläre Zuwanderung, Einbürgerung und Kommunalwahlrecht für Ausländer. Es erscheint jedoch so, als ob er die vor-

²¹⁴ Nicht unüblich bei solch einschneidenden Änderungen ist, dass sich die Akteure über die Jahre an eine bestimmte Organisationsform gewohnt entsprechend eingerichtet hatten. Edinger (Q 2014) sieht diesen Punkt unproblematischer: „Es gibt auch Nicht-Regierungsorganisationen, die die alte Trennung besser fanden. Das sind aber – glaube ich – eher politische Gründe oder das hängt auch mit bestimmten Personen zusammen.“

mals erfolgreichen Schwerpunktthemen der Sozialdemokraten in die neue Legislaturperiode herüberretten wollte. Freilich gingen diese Themen bei weitem nicht unter im neuen Integrationsministerium – im Vordergrund standen jedoch andere Angelegenheiten. Nicht überraschend war hingegen, dass Integrationspolitik im Redetext auch im Kontext von Bildung und Arbeitsmarkt auftauchen würde. In Gesamtbild muss seine Regierungserklärung weniger als vorfestlegender Text und damit Beck als migrations- und integrationspolitisch kaum relevanter Akteur in der Delegationskette gesehen werden; vielmehr hat es den Anschein als sei Beck bemüht, eine Verknüpfung zwischen der SPD-Alleinregierungszeit und der neuen SPD/Grüne-Koalition herzustellen. Jenen Übergang versuchte er als möglichst fließend-kontinuierlich darzustellen.

Sehr kurz fasste sich Dreyer (2013), als sie ihre Antrittserklärung vor dem Parlament abhielt. Hier zeigt sich noch deutlicher, dass die Migrations- und Integrationspolitik nicht mehr in SPD-Hand war. Nur zweimal äußerte sie sich zum Politikfeld: einmal zur Anerkennung von im Ausland erworbener Abschlüsse und ein weiteres Mal zum Kommunalwahlrecht für Nicht-EU-Ausländer. Beide Themen wurden nach wie vor von SPD-Häusern begleitet. Neben gelegentlichen Äußerungen zum Geschäftsbereich Ihres ehemaligen Ressorts (z.B. Kunst 2013) kam Dreyer selbst im Rahmen ihrer Ministerpräsidententätigkeit nur noch vereinzelt mit Integrationspolitik in Berührung. Und wenn, dann ging es um bundespolitisch aktuelle Themen wie den Doppelpass (Thelen 2014, Rhein-Zeitung 2014), das gesamtgesellschaftliche Zusammenleben im Land (Trierischer Volksfreund 2013 oder Aar-Bote 2013) oder um den Landesrundfunk (Schwäbische Zeitung 2013), der für Rheinland-Pfalz schon unter Kurt Beck eine herausragende Rolle spielte (Klein 2013: u.a. 210, 226f). „Vielleicht“, meint Edinger (Q 2014), „bedauert das die Ministerpräsidentin – als frühere Sozialministerin – ein wenig, dass das jetzt alles ‚grün‘ ist. [...] Die SPD hat nach wie vor das Interesse, mit dem Thema identifiziert zu werden. Ob das mal so stark ist, dass sie sagt: ‚Ich will das ganze Thema wieder‘ – gegen die Grünen? – Das weiß ich nicht.“

Die Stellvertreterin im Ministerpräsidentenamt, Eveline Lemke, besetzte in ihren Funktionen als grüne Abgeordnete und Landesvorsitzende ein typisches Portfolio an Themen. Dazu gehört regelmäßig bei den Grünen bundesland- und zeitunabhängig neben dem herausstechenden Bereich ‚Umwelt‘ (Munzinger 2011q²¹⁵) klassischerweise auch das Feld der Migrations- und Integrationspolitik (Q Polat 2015, Q Lauinger 2015). Dabei trat sie vor Ort mithin im Bereich ‚Asyl‘ (Bongard 2007, Geimer 2007, Rhein-Zeitung 2007b), aber auch beispielsweise im religiös-kulturellen Bereich (Stettner 2006) als Kommunikatorin öffentlich auf. In die organisationspolitischen Geschicke ihrer Ministerkollagen mischte sie sich jedoch nicht ein. Ihr Hauptaugenmerk lag ohnehin auf dem sehr breit angelegten Verantwortungsbereich ihres Ressorts.

²¹⁵ Dort werden konkret genannt: „Ökologie und Klimaschutz, Verkehr und Wirtschaftspolitik“

Kettenglied IV: Mit dem Ressortzuschnitt der Koalitionsvereinbarung wurden die Kompetenzen den Ministern bereits zugewiesen. Nach Abschluss der Koalitionsaushandlung hatten weder Beck noch Dreyer nachträglichen Spielraum, organisationspolitisch tätig zu werden. Auch Stellvertreterin Lemke schaltete sich nach der Aushandlung nicht noch zusätzlich in die aufbauorganisatorischen Geschicke der Ministerien in ihrem Einflussbereich ein. So geht es im Folgenden hauptsächlich um die aufbauorganisatorische Ansiedlung der übertragenen Aufgaben innerhalb der Ressorts. Dabei müssen vier Ministerien unter die Lupe genommen werden: das SPD-geführte alte und das grün besetzte neue Sozialministerium, das Bildungsministerium und das Innenressort. Diese Betrachtung erfolgt in drei Abschnitten. *Erstens* wird auf den Geschäftsbereich des SPD-geführten Sozialministeriums, des Bildungs- und des Innenministeriums und die Ziele der jeweiligen Hausleitung eingegangen (a). *Zweitens* folgt (b) eine kurze Diskussion der horizontalen Umsiedlung des Ausländer- und Asylrechts vom Innen- ins neue Integrationsministerium. Dabei werden Zieldiskrepanzen verschiedener Akteure deutlich. Und schließlich erfolgt (c) eine tiefergehende Befassung mit dem Zielfportfolio der neuen Integrationsministerin sowie der aufbauorganisatorischen Verortung von Aufgaben in ihrem neuen Ressort.

Kettenglied IVa: Die SPD und Ministerpräsident Beck hatten den Schwerpunkt ihrer migrations- und integrationspolitischen Standpunkte auf Bildung und Arbeit gelegt. Gleichwohl die Grünen den Großteil der Kompetenzen im Politikfeld erhalten hatten, mussten sich deshalb sowohl im Rumpfministerium für Arbeit und Soziales als auch im Bildungsressort (beide SPD) entsprechende Aufgabenbündel finden. Tatsächlich setzte man im Bildungsministerium die Strategie fort, kleinere integrationspolitische Aufgabenbündel über die Aufbaustruktur des Hauses zu streuen. Auch im Arbeitsministerium schlug sich der sozialdemokratische Schwerpunkt in Form eines Großreferats ‚Migration und Arbeitsmarkt‘ nieder. Im Januar 2013 rückte Dreyer zur Ministerpräsidentin auf. Sowohl das Bildungs- als auch das Arbeitsministerium wurden im Zuge dessen neu besetzt. Für Dreyer kam Alexander Schweitzer, für Ahnen Vera Reiß. Auf eine Zielabschätzung der beiden neuen Ressortleiter wird verzichtet, weil sie erst knapp ein Jahr vor Ende des Untersuchungszeitraums als Akteure in der Delegationskette auftauchten und in ihrem ersten Jahr als Minister keine größeren Reorganisationsmaßnahmen vornahmen.

Ein kurzer Blick ist auch auf das Zielfportfolio des neuen Innenministers Roger Lewentz zu richten. Sein Vorgänger Karl Peter Bruch hatte im Vorfeld der Regierungsneubildung bereits mit dem Gedanken gespielt, nicht weitermachen zu wollen (Zanger 2011). Wie Bruch war auch Lewentz bereits als Innenstaatssekretär mit dem Themenkreis des Ressorts bekannt. Obwohl er mithin in diesem Amt einige Male zu einzelnen migrations- und integrationspolitischen Sachfragen öffentlich auftrat (Rhein-Zeitung 2006d, Saarbrücker Zeitung 2006, Trierischer Volksfreund 2007) lässt sich keine herausgehobene Affinität zum Themenfeld oder zu dessen Teilbereichen feststellen. Selbiges gilt für die Lebenslaufanalyse (Munzinger 2011r).

Auf die Frage, ob er sich aufgrund seines Zielfortfolios leicht getan habe, den Aufgabenkomplex abzugeben, merkt Edinger (Q 2014) an: „Ich glaube, der Innenminister wollte das nicht unbedingt hergeben – wer gibt schon gern Aufgaben her? [...] Ich weiß nicht, ob er damit jetzt froh ist. Aber er bedauert es vermutlich nicht. Das hat auch damit zu tun, dass der Innenminister noch mehr Aufgaben bekommen hat: Infrastruktur, den Flughafen Hahn und so weiter – lauter herausfordernde Dinge. Da fehlt ihm jetzt die Ausländerpolitik grade mal nicht. Wenn das Innenministerium in einer anderen Koalition mal wieder kleiner würde und diese Wirtschaftsstrukturentlastungen wieder hergäbe, dann könnte der Innenminister auch sagen: ‚Ich hätte gern wieder ein bisschen mehr‘ – weiß ich nicht. Aber im Moment sind – glaube ich – alle damit zufrieden auf der politischen Ebene so wie das ist.“ Zumal Lewentz zahlreiche und große Aufgabenbündel aus anderen Häusern hinzubekommen habe (vgl. auch Brück 2011a), vermutet Edinger (Q 2014) mit Blick auf die Zeit nachdem die Umressortierung vollzogen war: „Also, ich habe den Eindruck, dass der Innenminister gar nicht scharf drauf ist, das wiederzuhaben. Es ist kein Politikfeld, mit dem Sie Wahlen gewinnen können. Und wenn die Grünen wieder Koalitionspartner werden, dann spricht Vieles dafür, dass es zusammenbleibt. Sie stehen dann [Anm. des Autors: als Innenminister in Doppelfunktion] in der Zeitung, wenn es Kirchenasyl gibt und die Polizei das dann räumt. Das ist nicht immer angenehm. Das braucht der Innenminister nicht unbedingt.“

Mit dem Bereich ‚Einbürgerung, Zuwanderung und Flüchtlinge‘ habe der Innenminister (vgl. Lewentz 2013) laut Edinger (Q 2014) mithin trotzdem zu tun, weil Vieles auf bundespolitischer Ebene nicht in der Integrationsminister- sondern in der Innenministerkonferenz geregelt werde. Und obgleich er die Asyl- und Einwanderungspolitik an das Integrationsministerium abgab, verblieben demnach noch einige kleinere Aufgabenbündel des Politikfelds ‚Migration und Integration‘ im Ressort. Dazu gehörten beispielsweise die Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit (Schmidt-Wyk 2013, Trierischer Volksfreund 2014, Lui 2012) oder sicherheitspolitische Aufgaben (Moeris 2013). Diese Aufgaben sind jedoch auch in anderen Bundesländern üblicherweise nicht hauptsächlich im Rahmen von konzentrierter Migrations- und Integrationspolitik organisiert, sondern in den entsprechenden Querschnittsbereichen. So wurde dem Innenressort zwar das konzentrierte große Aufgabenbündel genommen; kein Innenminister kommt jedoch umhin, sich trotzdem punktuell mit vielen Aspekten der Thematik auseinanderzusetzen.

Kettenglied IVb: Nichtsdestotrotz war die aufbauorganisatorische Herauslösung des ausländer- und asylrechtlichen Aufgabenblocks aus dem Innenministerium ein bisher einmaliger und radikaler Schritt. Noch nie wurde die traditionelle Aufgabenteilung zwischen Innen- und Sozialminister in Kettenglied IV so deutlich infrage gestellt. Entsprechend scheiden sich daran die Geister zwischen den politischen Lagern.

Mit der horizontalen Umsiedlung wurde ein paradigmatischer Sichtwechsel von einer ordnungspolitischen zu einer gesellschaftspolitischen Perspektive auf das Aufgabenbündel vollzogen. Für Bayern könne sich Beckstein (Q 2013) so eine Maßnahme nicht

vorstellen: „Ein reines Integrationsministerium ist ja nur gesellschaftspolitisch und hat nichts mit Ordnungsrecht zu tun. Dass Ordnungspolitik nicht alles ist, ist völlig eindeutig. Aber ohne eine gescheite Ordnungspolitik gibt es auch überhaupt keine gescheite Integration.“ Als Innenminister hätte er die Zuständigkeit nicht in ein anderes Ressort wandern lassen: „Da wäre ich sofort zurückgetreten.“ (ebd.). Weniger radikal, aber doch mit ähnlicher Begründung antwortet auch Knapp (Q 2016) zu dieser Frage: Das eher polizeirechtlich angelegte Ausländerrecht, welches auch Zwangsmaßnahmen vorsehe, ließe sich in der Ministerialverwaltung schwerlich außerhalb des Innenministeriums ansiedeln. Den umgekehrten Weg, dass man das Innenministerium mit Integrationsaufgaben betraut und diesbezüglich entsprechende Zielvorgaben und entsprechendes Wohlwollen festlegt, hielte Knapp für gangbarer.

Auch Anne Spiegel sieht die Hauptkonfliktlinie zwischen den beiden Prinzipien: „Ich glaube, es macht schon einen ganz grundsätzlichen Unterschied, ob man unter polizei- und ordnungspolitischen Aspekten als Innenminister Flüchtlingspolitik macht, oder ob man sagt: ‚Das ist ein gesellschaftspolitisches Ministerium. Das ist nah bei den Leuten‘ [...]. Integration, Familie, Kinder und Frauen: Es geht direkt um die Menschen. Wir machen da ganz bewusst Flüchtlingspolitik aus dieser Perspektive.“ (Q Spiegel 2013). Mit dieser horizontalen Reorganisationsmaßnahme habe man auch „einen ganz anderen Zungenschlag reingebracht“: „Das war auch ganz bewusst von uns Grünen so gewollt, um zu sagen: ‚Die Flüchtlingspolitik gehört für uns in die Gesellschaftspolitik und nicht in die Ordnungspolitik‘.“ (ebd.).

Kettenglied IVc: Das neue Integrationsministerium als grün-geführtes Zweitministerium des sozialen Bereichs erhielt aus Dreyers Arbeits- und Sozialministerium und aus dem Innenministerium die größten beiden konzentrierten Aufgabenbündel der Migrations- und Integrationspolitik. Maßgeblich waren die Abläufe im Koalitionsaushandlungsprozess. Grüne Interessen im Politikfeld waren in jenem Gremium mit der Flüchtlingspolitikerin Anne Spiegel stark vertreten. Als weitere Teilnehmerin der Koalitionsaushandlung hatte dabei aber auch die spätere Ministerin erheblichen Einfluss. Irene Alt, die ehemalige Beigeordnete des Kreises Mainz-Bingen und frühere Leiterin einer Kindertagesstätte (Hennemann 2012), war auf dem ehrenamtlichen Weg über zahlreiche Bürgerinitiativen (Brück 2011b) in die Politik gekommen. Das neue Integrationsministerium spiegelte das Zielfportfolio, welches sich aufgrund ihres Engagements in der Kinder- und Jugendpolitik aber auch in der Flüchtlings- und Integrationspolitik entwickelt hatte, abbildungstreu wider (vgl. Bonner General-Anzeiger 2013). Sie habe sich das Ressort „im Wesentlichen [...] nach ihren Wunschvorstellungen zusammengebaut“, bestätigt Edinger (Q 2014). In einem Pressebeitrag zur neuen Ministerin äußert sich Brück (2011b) fast euphorisch über den Zuschnitt: „Für die 53-Jährige ist dieser Ressortzuschnitt das, was ich mir gewünscht habe. Ein anderes Ministerium wie Bildung oder Wissenschaft hätte sie niemals übernommen.“

Auffällig ist freilich der ausländer- und asylrechtliche Aufgabenblock. Alt versäumt es nicht, immer wieder auf diese Besonderheit hinweisen: Man sei nicht nur für gesellschaftspolitische Fragen zuständig, sondern gleichzeitig für das Setzen der rechtlichen Rahmenbedingungen zu diesen Themenfeldern: "In anderen Ländern liegen die rechtlichen Kompetenzen in den Innenministerien", gibt sie im Interview (Hennemann 2012) zu bedenken. Erstmals in Deutschland, betonte Alt (2011b) in einem Gastbeitrag, sei ein Ministerium des sozialen Bereichs für Ausländer- und Asylrecht zuständig. Anhand dieser Äußerungen lässt sich erkennen, dass hier reibungsfreie Richtungsgleichheit zwischen dem Koalitionsaushandlungsgremium und Ministerin Alt bestand.

Laut Edinger (Q 2014) habe sie unbedingt die Zuständigkeit für die Flüchtlinge haben wollen, wozu sie das Ausländerrecht und die Flüchtlingsaufnahme gebraucht habe. Dies habe zwangsläufig zu einer Veränderung im Stab-Linienkonstrukt und der vertikalen Verortung der Integrationspolitik geführt, so Edinger (ebd.): „Hier war die Abteilungsbildung eine Notwendigkeit, da die Kollegen aus dem Innenministerium kamen. Das ist jetzt eine logische Fortentwicklung.“ Schon aufgrund der Aufgabenfülle war eine Linieneinbindung nahezu unumgänglich – ebenso eine vertikale Aufwertung. Zudem habe man damit auch der Bevölkerung klar machen wollen, „welchen Stellenwert die Wertschätzung und Gestaltung der Vielfalt im Land hat.“ (Alt 2011b).

Die aufbauorganisatorische Aufwertung sollte hier auch ein Signal an die Bevölkerung senden, dass eine neue Willkommenskultur etabliert werden sollte. Der Referatsleiter im Niedersächsischen Sozialministerium, Herbert Jelit (Q 2015) merkt vor dem Hintergrund dieser öffentlichkeitswirksamen Organisationspolitik an: „Die spannende Frage ist, ob dann solche Herangehensweisen [...] in den weiten Wählerkreisen und Bevölkerungskreisen bekannt sind, dann auch verglichen werden und dann auch diese vergleichende Betrachtung zu Fragen führt. Wenn das der Fall wäre, dass also innerhalb der Regierungsparteien die Überlegenheitsfrage gestellt wird, ob das eine oder das andere Modell zielführend ist und wo die Stärken und Schwächen des einen oder anderen Modells sind und wenn dann messbare Stärken und Schwächen zu verzeichnen sind, ist die Frage: Wo sind die Chancen und die Risiken einer Veränderung?“. Klöckner (Q 2013) erkennt hierin bereits einen gelungenen Paradigmenwechsel und will gar nicht mehr von einer Umressortierung sprechen. Man müsse das neue Ressort als Integrationsministerium wahrnehmen: „Warum umressortiert? [...] Wir haben ein eigenes Ministerium jetzt, in dem der Name ‚Integration‘ mit drin ist mit der entsprechenden personellen Ausstattung.“

Trotzdem fand sich das Politikfeld mit einer Reihe weiterer Zuständigkeiten und Schwerpunkten (Schäfer 2011) im neuen Haus. Dazu gehört insbesondere die Familien- und Kinderpolitik (Q Edinger 2014, Alt 2011a), aber auch die Frauenpolitik. Edinger (Q 2014) meint: „Es gibt viele Synergien in der Kinderpolitik, Jugendpolitik, frühkindliche Förderung, Frauenpolitik. Wir haben beispielsweise in den Integrationsbeiräten 40% Frauen – in den Kommunalparlamenten glaube ich 16,5%. Diesen Erfolg haben wir erungen mit einer sehr engen Zusammenarbeit mit unserer Frauenabteilung. Also: Da lässt sich eine ganze Menge an Synergien heben – das passt.“

Mit Blick auf die vertikale Aufwertung des Politikfelds *einerseits* und der horizontalen Zuordnung zu anderen gewichtigen Politikfeldern *andererseits*, stellt sich die Frage nach der Benennung des Ressorts. Um den Stellenwert des Politikfelds im Haus auch der Öffentlichkeit zu präsentieren, „steht das Wort Integration in dessen Namen auch an erster Stelle. Menschen mit Migrationshintergrund haben ein Recht auf eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben in unserem Land“, schreibt Alt (2011a) in einem Gastbeitrag beim Pfälzischen Merkur. Dies sei eine „bewusste Entscheidung“ gewesen, wird sie zitiert (Alt in Hennemann 2012), denn „Entscheidungen haben Konsequenzen, neue Strukturen werden hinterfragt.“ Zwar wird aus der Zielanalyse zu Irene Alt deutlich, dass Familien- und Kinderpolitik in ihrem Aufmerksamkeitsportfolio nicht minder gewichtig einzuschätzen ist – allerdings wollte man den Paradigmenwechsel in der Integrationspolitik besonders hervorheben. „Und natürlich ist die Entscheidung, in Rheinland-Pfalz ein Integrationsministerium zu haben, das das Wort ‚Integration‘ im Namen trägt, [...] eine Symbol-Entscheidung“, betont Spiegel (Q 2013). „Das ist zunächst erst mal keine materielle Politik, dass ich das ausgestalte. Die materielle Politik ist der Anspruch, der damit verbunden ist. Insofern finde ich Symbolpolitik auch als Mix wichtig, weil Symbolpolitik zu Recht auch Ansprüche und Erwartungen schafft. Wir wollten diese Erwartungen bewusst wecken, weil wir es mit materieller Politik unterfüttern wollen.“ Auch Weber (Q 2013) hält diese Benennung für wichtig, um der Integration nach außen Sichtbarkeit zu verleihen.

Im Rahmen der Anti-Diskriminierungspolitik findet sich ein Aspekt des Politikfelds, der klar abgrenzbar außerhalb der konzentrierten, vertikal aufgewerteten und linienorganisierten Migrations- und Integrationspolitik verortet wurde. Aufgrund des starken Fokus von Rot-Grün (Q Spiegel 2013) konnte sich hier ein separates Aufgabenbündel etablieren. Dieses zeigt freilich zu allen Abteilungen im Haus Anknüpfungspunkte. Geschlechtsspezifische Diskriminierung wurde beispielsweise aus der Frauenpolitik ausgekoppelt, Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung aus der Familienpolitik und spezifische Fragen mit Blick auf Menschen mit Behinderungen aus dem alten SPD-Sozialministerium²¹⁶. Deshalb passe das neue Referat, welches in der Familienabteilung untergebracht wurde, gut in das Gesamtportfolio des Ressorts, urteilt Edinger (Q 2014).

Kettenglied V: Der Großteil aller Aufgaben aus der ‚Quasi-Abteilung‘ der Beauftragten Weber waren 2011 mit Regierungswechsel in die Linie überführt worden. Im letzten Kettenglied bleibt die Frage zu klären, was im Zuge des Umbruchs mit dem Beauftragtenmodell geschah.

Zunächst bedeutete der Regierungswechsel das Aus für die Tätigkeit der FDP-Politikerin Weber. Trotz des Wegfalls ihrer Partei aus der Koalition im Jahr 2006 durfte sie ihr Amt bis 2011 weiterhin ausüben. „Und erst nachdem da eben die Grünen mit in der Regierung waren kam es zum Ende meiner Tätigkeit.“ (Q Weber 2013). Ihre Ablösung habe nicht an mangelnder Fachkompetenz gelegen, so heißt es einhellig (Q Klöckner

²¹⁶ In diesem SPD-geführten Sozialministerium war jedoch ein Beauftragter von den Grünen für Belange von Menschen mit Behinderungen installiert worden (Q Edinger 2014).

2013, Q Spiegel 2013). Ausschlaggebend war, dass sich die Möglichkeit zu einem Generationenwechsel bot (Q Klöckner 2013) aber insbesondere auch, dass mit Regierungsneubildungen regelmäßig Personal aus dem Umfeld der Regierungsparteien nachrückt (vgl. Derlien 2001). „Sie hat eine gute Arbeit gemacht. Natürlich haben wir den ein- oder anderen Posten auch ausgetauscht als rot-grüne Landesregierung. Ich würde sagen: Das hat jetzt nichts großartig mit Frau Weber zu tun, sondern lag einfach in der Natur der Sache, dass durch die Regierungsbeteiligung auch ein Stühlerücken vonstattenging.“ (Q Spiegel 2013). In der Nachbetrachtung sei ihre Ablöse dann doch parteipolitisch nachvollziehbar gewesen, so Weber (Q 2013): Sie hätte schon noch gerne weiter gearbeitet „und auch von der Kraft her noch weiterarbeiten [...] können. Aber als politische Beamtin muss man auch damit rechnen, dass – wenn die eigene Partei nicht mehr in Verantwortung ist – es zu einem Ende kommen kann. [...] Unter der SPD-Alleinregierung konnte ich noch weiterarbeiten. Aber dann mit dem neuen Koalitionspartner war das nicht mehr möglich, weil dieser neue Koalitionspartner dann auch selbst besetzen wollte.“

Die personelle Besetzung der Beauftragtenstelle erfolgte dann jedoch nicht mit einem Grünen-Politiker, sondern mit einem SPD-Mann: Zum neuen Beauftragten mit eingeschränkterem Tätigkeitsportfolio wurde Miguel Vincente bestimmt. Dieser war in der rheinland-pfälzischen Integrationspolitik kein unbeschriebenes Blatt (vgl. Winkler 2006c oder Widmann 2008). Der neue Integrationsbeauftragte sei vorher schon in einer Nicht-Regierungsorganisation tätig gewesen, selbst Migrant und sehr gut vernetzt im Land (Q Edinger 2014). Über lange Jahre war er bereits Geschäftsführer der Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte (AGARP). Weber und Edinger hatten mit ihm schon in den Jahren zuvor eng zusammengearbeitet (Q Weber 2013). Der Hauptaufgabenpool aus Webers Organisationseinheit wurde indes auf die Linie übertragen. Auch dort gab es personelle Veränderungen. Die vormalige Landesbeauftragte für Integration in Brandenburg, Prof. Dr. Karin Weiss, wechselte nach Rheinland-Pfalz an die Spitze der Abteilung (Potsdamer Neueste Nachrichten 2011).

Neue Fakten waren also geschaffen worden: Das Modell des Integrationsbeauftragten wurde beibehalten, wenngleich auch dessen Verantwortungsbereich zugunsten der linienorganisierten Abteilung stark eingeschränkt wurde. Doch warum fand jene Stelle überhaupt noch Platz im neuen Arrangement des Politikfelds? Hauptsächlich stehen sich hierbei zwei Argumentationsblöcke gegenüber.

Die Vertreter des ersten Argumentationsblocks kann man nicht als offensive Kritiker des besagten Arrangements bezeichnen, wohl aber als Bedenkenträger. Diese Bedenken sind überwiegend funktionaler Natur. Edinger (Q 2014) wirft ein: „Von der Sache her bräuchte man diese Doppelung nicht. Es gibt eine – sozusagen – pragmatische Absprache, wer was macht. [...] Der [Beauftragte] macht im Wesentlichen, was die Politik mit kommunalen Beauftragten angeht. Er kümmert sich auch um die Kampagne zur Wahl der Integrationsbeiräte. Das macht aber die Abteilung auch.“²¹⁷ Auch Weber (Q 2013)

²¹⁷ Vollständig autonom betreue er nur wenige eigene Projekte, wie beispielsweise den ‘Runden Tisch Islam’, so Edinger (Q 2014).

hält nichts von dieser „Doppelkonstruktion“ und der dadurch entstandenen Parallelstruktur: „Und Parallelstrukturen brauchen wir überhaupt keine. Es kostet den Steuerzahler Geld. Und es ist auch schwierig: Einige Personen, die ich danach noch traf, haben gesagt: ‚Wir wissen gar nicht, an wen wir uns denn jetzt eigentlich wenden sollen. Sollen wir uns jetzt – wie immer – an den Beauftragten wenden oder ist jetzt die Ministerin direkt zuständig oder die Abteilungsleiterin oder die Staatssekretärin? Oder wer ist jetzt da zuständig?‘ Die waren ein bisschen irritiert durch die Doppelstruktur. Man hat ihnen jetzt gesagt: ‚Naja: Initiativ werden könne er ja immer‘. Dann geht es aber in die Abteilung und umgesetzt wird es von der Abteilung. Meine frühere Stabsstelle ist hauptsächlich aufgegangen in der Abteilung.“

Besonders angesichts des stark beschnittenen Aufgabenportfolios zweifelt sie an der Sinnhaftigkeit des Fortbestehens dieser Stelle: Vincente „hat keinen entsprechenden Etat: nur geringfügiges Geld für eine Sekretärin und ein paar Kleinigkeiten. Er hat nicht diesen Etat wie ich ihn hatte und hat keine Entscheidungskompetenzen. Über ihm ist die Abteilungsleiterin, dann kommt die Staatssekretärin, dann erst die Ministerin – also: Er darf nichts allein entscheiden.“ (Q Weber 2013). Und weiter: „Ein Beauftragter ist ein Mensch, der einen Auftrag bekommt. Und dieser Auftrag kann zeitlich enden, wenn sich Aufgaben erübrigt haben oder wenn es umgesetzt wurde. Wenn ich eine ganze Abteilung oder ein Teilministerium für diese Aufgabe habe – eine Ministerin, eine Staatssekretärin, eine Abteilungsleiterin –, dann sind das die entscheidenden Leute. Da brauche ich keinen Beauftragten mehr.“ Ähnlich sieht es Edinger (Q 2014): „... und weil es schon eine Abteilung gibt: „In dem Moment, wo es einen Integrationsminister gibt, gibt es auch eine Integrationsabteilung. Da ist der oberste Integrationsbeauftragte der Minister oder die Ministerin. Dann brauchen wir dieses Externe – von halbwegs extern anschieben – [...] im Grunde nicht mehr. Das ist dann eigentlich überholt.“ Entsprechend fällt Webers Gesamturteil aus: „Überhaupt keine Frage: Die Position des Beauftragten ist überflüssig.“ (ebd.). Dabei lässt sie im Interview wiederholt keinen Zweifel an der Kompetenz Vicentes, der ein „sehr kompetenter Mann“ (ebd.) sei, aufkommen: „Ja. - Der Mann soll eingesetzt werden. Der ist gut. Die *Person* [Wort betont] soll ruhig in die Integrationsarbeit eingebunden werden, weil er sehr viel Erfahrung hat und weil das eine kompetente Person ist. Aber [...] die Stelle ist überflüssig geworden, weil die Entscheider ja schon da sind.“ (Q Weber 2013).

Zu den Befürwortern zählen Anne Spiegel (Grüne) und Dieter Klöckner (SPD). Klöckner (Q 2013) setzt bei seiner Argumentation darauf, bewährte Strukturen nicht aufzugeben: „Ich kann Ihnen sagen: Es hat sich in der Praxis bewährt – damals schon mit der Frau Weber. Da haben sich ja Strukturen und Vernetzungen geschaffen, die sich bewährt haben. Die Leute wussten: Da ist ein gewisser Ansprechpartner. [...] Es kann nicht jeder ein Gespräch direkt mit der Ministerin führen. Das geht einfach vom Ablauf her gar nicht. Deshalb hat sich ein Integrationsbeauftragter – würde ich sagen – in Rheinland-Pfalz bewährt. Und was sich bewährt hat, soll man ja nicht unbedingt abschaffen.“ Für Spiegel (Q 2013) ist die Beibehaltung der Stelle auch ein symbolpolitisches Signal: „Für uns war das von vornerein klar. Das war auch kein großer Punkt innerhalb der

Koalitionsverhandlungen, dass wir in jedem Fall am Integrationsbeauftragten festhalten wollen. [...] Ja, da sind wir auch wieder ein Stück weit bei Symbolpolitik – aber auch wieder mit etwas Materiellem unterfüttert –: Es gibt jemanden, den man gezielt ansprechen kann, der nur für dieses Thema da ist und der natürlich auch in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird, der sich gezielt nur um das Thema Integration kümmert.“ Dies waren im Wesentlichen die funktionalen Gründe für das Fortbestehen der Beauftragtenstelle.

Aber auch politische Gründe erscheinen in diesem Zusammenhang plausibel. Dabei steht zu vermuten, dass die Entscheidung zugunsten eines Beauftragten nicht erst in den späteren Sequenzen der Delegationskette zustande kam und dass man sich diesbezüglich vielmehr bereits in den Koalitionsverhandlungen verständigt hatte. So merkt Weber (Q 2013) an, dass es sich um ein politisches Zugeständnis an den größeren Koalitionspartner gehandelt habe. Mit Vincente als Beauftragten habe die SPD so im großen Politikfeld ‚Migration und Integration‘ zumindest noch einen Vertreter im Bereich der Regierung installieren können. „Die bisherige SPD-Alleinregierung meinte – und ich denke zu Recht – sie habe eine gute Integrationspolitik gemacht. Und jetzt ist das ein grünes Feld. Die SPD hat gesagt: ‚Ich will einen Fuß in der Tür behalten. Ich will das Feld nicht völlig abgeben.‘ Es gibt im Sozialministerium einen grünen Behindertenbeauftragten. Nun hat die SPD gesagt: ‚Dann wollen wir einen roten Integrationsbeauftragten haben.‘“ (Q Edinger 2014). Besonders im Hinblick darauf, dass es bei den Sozialdemokraten mit Dreyer eine exekutiv tätige und mit Klöckner eine langjährig legislativ engagierte Person im Feld gab, wollte man sich hier nicht völlig zurückziehen.

Laut Edinger (Q 2014) habe sich diese politische Arbeitsteilung am Ende als ganz nützlich für den dialektischen Diskurs herausgestellt. So sei eine unabhängige Verortung abseits der regulären Linienorganisation „manchmal doch ganz sinnvoll für politisches Taktieren“: „Zum Beispiel bei Optionspflicht: Da hat [Vincente] – obwohl Sozialdemokrat – mal ganz deutlich gesagt, dass man die ganz abschaffen sollte, während die Bundes-SPD in diesen Koalitionsabsprachen drin feststeckte. Aber da hat er dann – man weiß ja, dass er SPD-Mitglied ist – noch mal ganz deutlich formuliert, dass er sich da was Anderes erwartet [...]. Das hat glaube ich durchaus geholfen, dass man da einen Kompromiss gefunden hat, der viel weiter geht als die ursprünglichen Überlegungen. Das Haus nutzt das auch manchmal politisch sehr geschickt mit dem Beauftragten.“

Zusammengefasst lassen sich also für beide Seiten der Argumentation funktionale Gründe finden. Letztlich ausschlaggebend waren aber sehr wahrscheinlich politische Gründe: Die Sozialdemokraten hatten sich über die beiden letzten Jahrzehnte Schritt für Schritt ein integrationspolitisches Profil aufgebaut und wollten sich im Exekutivbereich nicht vollständig aus der Thematik zurückziehen.

6.5.4.2 Datenkomprimierung und Erklärung mittels Modell

In der Gesamtbetrachtung gilt: Mit Veränderungen an zahlreichen Stellen in der Delegationskette ging ein umfassender Wandel in der Aufbaustruktur der Ministerialverwaltung einher. Somit bestätigt sich die Gewohnheitshypothese für die Fallgruppe von 2011 bis 2013.

Ein genaueres Bild ergibt sich aus der Zusammenhangsanalyse. Hier lassen sich insgesamt 6 Erkenntnisbausteine gewinnen, die allesamt den Erwartungen entsprechen. (1) Auch in dieser Fallgruppe bietet es sich an, bei der Aussiedlerpolitik zu beginnen. Dort bewegte sich kaum etwas: Auch für die Grünen als neue Koalitionspartnerin in Rheinland-Pfalz spielte Aussiedlerpolitik keine Rolle. Malu Dreyer, die als einzige Person in der Vorperiode Interesse an der verstärkten Einbindung dieser Migrantengruppe gezeigt hatte, gab ihre Integrationszuständigkeit weitgehend ab. Entsprechend blieb eine horizontale Ausdifferenzierung diesbezüglich erwartungsgemäß aus: keine besonderen Vorkommnisse. (2) Hingegen kam es an zahlreichen anderen Stellen zu weitreichenden Reorganisationsmaßnahmen. Entscheidenden Anteil daran hatten die Grünen, die sich sowohl im Bereich der Flüchtlingspolitik besonders engagierten als auch im Teilbereich ‚Integrationspolitik‘ präsent waren. Im Wahlprogramm der SPD war hingegen vom jahrzehntelangen Interesse an der Ausgestaltung von Einwanderungspolitik kaum mehr etwas zu spüren. Man fokussierte sich im Programm auf die Integrationspolitik. (2a) Dies bot wiederum den Grünen die Gelegenheit, den migrationspolitischen Bereich als größtes politikfeldrelevantes Aufgabenbündel aus dem SPD-geführten Innenministerium herauszulösen. (2b) Dieser horizontale Wechsel migrationspolitischer Aufgaben vom Innen- ins neue Integrationsministerium trug maßgeblich zur Konzentration der Migrations- und Integrationspolitik bei. Dadurch vollzog sich eine bis dahin einmalige paradigmatische Veränderung in der Aufbauorganisation. Die bisher als ordnungspolitisch wahrgenommenen ausländer- und asylrechtlichen Aufgaben wurden einem neuen Ministerium im gesellschaftspolitischen Bereich zugeordnet. (2c) Zwangsläufig führte die Zusammenführung von Aufgaben des Innen- und des Sozialministeriums zu einer vertikalen Aufwertung des Politikfelds im Aufbau. Die neue Ministerin, Irene Alt, bedachte den Aufgabenbereich mit dem Status einer Abteilung. (2d) Um die Geschehnisse stärker in der Öffentlichkeit zu präsentieren, entschied man sich, die ‚Integration‘ nicht nur als Namensbestandteil in den Titel des Ministeriums aufzunehmen, sondern auch dafür, diesen an die erste Stelle zu setzen. Insbesondere die Grünen beabsichtigten mit diesem Signal, den Grundstein für eine neue Willkommenskultur zu legen.

(3) Mit dem neuen Integrationsministerium schuf man ein zweites Ressort im sozialen Bereich. Das ursprünglich schon existierende Arbeits- und Sozialministerium mit Malu Dreyer an der Spitze verlor im Zuge dieser Spaltung ihren größten Aufgabenblock im Bereich ‚Migration und Integration‘. In der Arbeitsabteilung blieb allerdings beispielsweise ein mittelgroßes Aufgabenbündel in Referatsstärke verhaftet. Hier kümmerte man sich um ‚Migration und Arbeit‘. (4) Im SPD-geführten Arbeits- und Sozialministerium setzte man auch ansonsten weitgehend die bisherigen Einzelaufgaben fort, die

man dort schon in der Vorperiode im Querschnitt angelegt hatte. Dasselbe galt auch für das Bildungsministerium. (5) Angesichts der hohen Konzentration von Aufgaben im neuen Integrationsministerium stellt sich freilich die Frage, was aus dem stabsorganisierten Beauftragtenmodell wurde. (5a) Weil sich die Gesamtfülle an Aufgaben stark vergrößerte, wurden die bisher bei der Stabsstelle angesiedelten Aufgaben weitgehend in die Linienorganisation überführt. Noch im vorhergehenden Fallgruppenzeitraum hatte sich die Amtsinhaberin Weber erfolgreich gegen eine Umwandlung ihres Bereichs in eine aufgabenerledigende Linienorganisationseinheit gewehrt. (5b) Ganz wurde der Beauftragtenposten ohnehin nicht abgeschafft. Aus vorwiegend politischen Gründen blieb nämlich eine aufgabenärmere Version der Stelle bestehen. Nachdem Maria Weber von der FDP in den einstweiligen Ruhestand versetzt wurde, berief man den SPD-Mann Miguel Vincente auf den Posten des Integrationsbeauftragten. In einem Politikfeld, das deutlich von den Grünen dominiert wurde, konnten sich die Sozialdemokraten dadurch den Zugang zur Integrationspolitik durch Besetzung des Beauftragtenpostens institutionell absichern. (6) Abschließend darf eine weitere Reorganisationsmaßnahme nicht unerwähnt bleiben, mit der die Grünen eine neuartige Horizontalverknüpfung im Behördenaufbau durchsetzten: Aus verschiedenen gesellschaftspolitischen Bereichen entnahmen sie einzelne Aufgaben und zogen sie unter dem Dach der Anti-Diskriminierung zusammen. Unter diesen Einzelaufgaben war auch der Bereich ‚Diskriminierung aufgrund ethnischer Herkunft‘ zu finden.

Abbildung 6.5.8: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen der Fallgruppe Rheinland-Pfalz 2011-2013

Fallgruppe Rheinland-Pfalz 2011-2013									
Nr.	Entscheidungsgegenstand	Stichwort	Beteiligte	Seq.	Del.	Bez.	Erk.	Legende	
1	Aussiedlerpolitik	kaum Interesse der Akteure	SPD+Grüne/Koa/Beck+Dr./L.+A.	1-4	6			Erk.	Erkenntnisbaustein
2a	Migrationspolitik	horizontale Ansiedlung	SPD+Grüne/Koa/Beck/Lew.+A.	1-3	5				konform
2b	Migration und Integration	Konzentration des Politikfelds	SPD+Grüne/Koa/Beck+Dr./Alt	1-3	5				falsifiziert
2c	Migration und Integration	vertikale Ansiedlung	SPD+Grüne/Koa/Bk.+Dr./A./SB	1-4	6				keine Aussage möglich
2d	Migration und Integration	Benennung	SPD+Grüne/Koa/Beck+Dr./Alt	1-3	5			Del. Bez.	Anzahl der Delegationsbeziehungen
3	Migration und Arbeit	Schwerpunkt Arbeit	SPD/(Koa)/Beck+Dr./Dr.+Schw.	1-3	5			Seq.	beteiligte Sequenzen
4	Integration	Bildung u. Arbeit & Streuung	SPD/(Koa)/Beck+Dr./div.Min.	1-3	7				
5a	Integrationsbeauftragter	Kompetenzverlust	SPD+Grüne/Koa/Beck/Alt/Vinc.	1-4	5				
5b	Zuwanderung	Wegfall FDP-Kontrolle in Justiz	SPD+Grüne/Koa/Beck/Alt/Vinc.	1-4	5				
6	Fremdenfeindlichkeit	Antidiskriminierung	Grüne/Koa/(Beck/Dr.)/Alt/SB	1-4	4				
				1-4	53	53/0/0	<< Gesamt		
53									

Eigene Darstellung.

6.6 Sachsen

Die geringste Varianz über die Zeit war im Freistaat Sachsen zu beobachten. Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich von 1990 bis zum letzten Dezembertag 2013. Dass der Beginn des Betrachtungszeitraums schon im direkten Nachgang der Wende beginnen kann, liegt in der Beschaffenheit der unabhängigen Variable begründet: Die Konstellation der maßgeblichen Akteure blieb in den Anfangsjahren nahezu unverändert. Aufgrund nur marginaler Personalwechsel erscheint eine Einteilung in vier Fallgruppen sinnvoll. Seit der Wiedereinsetzung des sächsischen Landesministerialapparats wurde Sachsen 14 Jahre lang bis zum Mai 2004 alleinig von den Christdemokraten regiert. Davon bestritt Kurt Biedenkopf als Ministerpräsident die ersten 12 Jahre. Alle Fälle dieser Zeit werden in Fallgruppe I zusammengefasst. Die kürzeste Fallgruppe ist die zweite von 2002 bis 2004. Hier regierte die CDU zwar noch alleine; dem neuen Kabinett stand jedoch Ex-Finanzminister Prof. Dr. Georg Milbradt vor. Die dritte umfasst die Große Koalition von CDU und SPD von 2004 bis 2009. Die letzte Fallgruppe beginnt im September 2009 und endet im Jahr vor der Landtagswahl 2014. Die Anzahl der Erkenntnisbausteine aus den Fallgruppen fällt etwas geringer aus. Besonders in der ersten Fallgruppe hätte die Datenlage besser sein können. Für Sachsen bestätigen sich die theoretischen Erwartungen bis 2009 überwiegend. In der letzten Fallgruppe wird jedoch besonders deutlich, wie wichtig der relative Bundesland-Vergleich bei der Abschätzung von Zielen ist. Während es im Bereich der Regierung nämlich zu einer inhaltlichen Neuausrichtung in der Zuwanderungspolitik kommt, ändert sich die Ansiedlung zuwanderungspolitischer Aufgaben im Ministerialaufbau nur unwesentlich. Dieses Ergebnis kann nicht völlig losgelöst von sozio-strukturellen Unterschieden zwischen Ost und West diskutiert werden. Eine große Rolle bei der Zielsetzung der Akteure spielen zweifelsohne der Anteil relevanter Bevölkerungsgruppen und deren Zusammensetzung.

Auch für die Gewohnheitshypothese gelten in Sachsen besondere Umstände: Zwar fanden im Untersuchungszeitraum häufige Akteurswechsel statt. Migrations- und Integrationspolitik spielte jedoch bis 2009 abgesehen von der Bekämpfung fremdenfeindlicher Bestrebungen kaum eine Rolle. So veränderten sich die Ziele der Akteure kaum. Im Gegenteil: Über Akteurgenerationen hinweg blieben die Aufmerksamkeitswerte bei 0.

6.6.1 Fallgruppe Sachsen 1990-2002

Die erste Fallgruppe der Datenauswertung umschließt alle Fälle in Sachsen im Zeitraum von 1990 bis 2004. Eingeschlossen sind hier zweieinhalb Wahlperioden: 1990-1994, 1994-1999 und 1999-2002.

Zeitlich endet die Fallgruppe mit der Ablösung des Ministerpräsidenten Biedenkopf durch Ex-Finanzminister Milbradt. Bis dahin ergaben sich sowohl bei der Regierungspartei als auch im Amt des Ministerpräsidenten keinerlei Veränderungen. Die alleinregierende CDU machte in ihren Wahlprogrammen deutlich, dass Migrations- und Ein-

gliederungspolitik vornehmlich im Bereich des ordnungspolitisch orientierten Innenministeriums zu verorten sei. Staatsoberhaupt Biedenkopf ließ seinen Ministern vor allem bei Themen freie Hand, die nicht im Fokus seines besonderen Interesses lagen. Zu den fokussierten Themen, die vor allem ökonomischer und finanzpolitischer Natur waren, gehörte der Bereich ‚Migration und Eingliederung‘ nicht. So war es alleinige Sache der jeweiligen Innenminister, wie Aufgaben dieses Politikfelds im Innenressort verortet wurden. Man orientierte sich beim Grundaufbau des Hauses an den Vorschlägen aus dem Westen.

Im Fallgruppenzeitraum waren insgesamt drei verschiedene Personen mit der Hausleitung des Innenressorts betraut. Während die ersten beiden den vorgeschlagenen Grundaufbau jeweils unverändert ließen, führte der dritte im Zuge von verwaltungsmodernisierenden Maßnahmen zahlreiche Veränderungen im Haus durch. Diese Veränderungen fußten jedoch nicht auf einer Zielverschiebung im Bereich ‚Migration und Eingliederung‘, sondern betrafen die Struktur des gesamten Hauses und damit indirekt eben auch die der Migrations- und Integrationspolitik.

Von insgesamt 9 näher betrachteten Delegationsbeziehungen, entlang derer Daten für den Gesamtzusammenhangstest gesammelt wurden, bestätigten sich alle theoretisch formulierten Erwartungen. Für das Kettenglied IV lagen keine Daten erster oder zweiter Ordnung vor. Deshalb wurden Delegationsbeziehungen, die sich mitunter auf Akteure in Kettenglied IV bezogen, dieses Mal nicht mit in die Gesamtanalyse einbezogen.

6.6.1.1 Deskription der unabhängigen Variablen und Prozessanalyse

Dieser Abschnitt hat zur Aufgabe, die potentiell relevanten Akteure für die Fallgruppe zu nennen, deren Position in der Delegationskette anzugeben, sowie deren Ziele zu erläutern oder abzuschätzen.

Die CDU regierte in der betrachteten Zeitspanne mit absoluter Mehrheit. Entsprechend waren alle relevanten Akteure im politischen Bereich der Regierung entweder CDU-Politiker oder standen den Christdemokraten zumindest nahe. Ein Aushandlungsgremium als zweites Kettenglied entfiel mangels Koalitionspartner. Von Anbeginn der Reaktivierung des Freistaats Sachsen besetzte Prof. Dr. Kurt Biedenkopf das Ministerpräsidentenamt. 2002 übergab er die Amtsgeschäfte seinem Nachfolger Prof. apl. Dr. Georg Milbradt. Dieser war bis zur Übernahme des CDU-Parteivorsitzes im Jahr 2001 über 11 Jahre lang Finanzminister in Sachsen. Mit Rudolf Krause, Heinz Eggert und Klaus Harbraht waren im Fallgruppenzeitraum insgesamt drei Innenminister im Amt. Sozialminister war über den gesamten Zeitraum Dr. Hans Geisler. Dem Kabinett gehörte im Fallgruppenzeitraum zudem eine Persönlichkeit an, die später als migrations- und integrationspolitische Akteurin in Erscheinung treten sollte: Gleichstellungsministerin Friederike de Haas wurde 2004 parlamentarische Ausländerbeauftragte. Dieses Amt hatte bis dahin Heiner Sandig inne.

Kettenglieder I/II: Die Wahlprogramme der CDU weisen in mehrerlei Hinsicht eine Entwicklungstendenz über die Jahre 1990, 1994²¹⁸ und 1999 auf. Einerseits steigt deren Gesamtlänge. Von anfänglich knapp über 5000 Wörtern verdoppelt sich die Gesamtwortzahl mit jeder Periode zunächst auf knapp 9000 Wörtern und schließlich auf 22000 im Jahr 1999. Gleichzeitig sinkt der relative Textanteil zur Migrations- und Integrationspolitik. Wurden für 1990 noch 3,56% gemessen, lag der Wert 1994 bei 1,99% und 1999 bei 1,3%. Hauptgegenstände waren dabei jeweils innenpolitisch-rechtliche Themen. Im Vordergrund stand die Anfang der 90er Jahre noch sehr brennend diskutierte Asylpolitik. Die angesprochenen Themen drehten sich insbesondere um straffällig gewordene Ausländer, ausreisepflichtige Asylsuchende, Aussiedler und Kontingentregelungen für Asylsuchende. Dazu passend blieb die aufgabengebündelte Migrations- und Eingliederungspolitik der Sächsischen Regierung im Fallgruppenzeitraum ausschließlich im Innenministerium verortet. Lediglich in der Staatskanzlei bearbeitet man in den späten 90ern ‚alleinreisende weibliche Flüchtlinge‘ als Sonderthema. Erst im Jahr 1999 trat die Eingliederungsthematik hinzu.

Abbildung 6.6.1: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung im Programmtext der alleinregierenden CDU in Sachsen 1990

Sachsen										1990										CDU	
Akteur	Reg.anteil in %	GTA in %	Anzahl der Textteile						konzentr. Teil		Politikfelder mit den größten Streuwerten						Präambel/ Nachwort	Aussiedler			
			konz	4	3	2	1	Gesamt	HPF	hier. Stw.	B1	B2	B3								
CDU	100	3,56	1	0	1	0	1	2	Asyl	.	1	Innen	1	Sport							
Abkürzungen																					
GTA	Gesamttextanteil								Reg.anteil		Stimmenanteil der Partei an den Gesamtstimmen der Regierungs-										
hierStw.	hierarchischer Stellenwert der höchsten Beobachtung										fraktionen										

Eigene Darstellung.

Abbildung 6.6.2: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung im Programmtext der alleinregierenden CDU in Sachsen 1994

Sachsen		1994														CDU		
Akteur	Reg.anteil in %	GTA in %	Anzahl der Textteile						konzentr. Teil		Politikfelder mit den größten Streuwerten						Präambel/ Nachwort	Aussiedler
			konz	4	3	2	1	Gesamt	HPF	hier. Stw.	B1	B2	B3					
CDU	100	1,99	1	0	1	2	0	3	Innen	5,71	3	Innen				0	2	
Abkürzungen																		
GTA	Gesamttextanteil								Reg.anteil		Stimmenanteil der Partei an den Gesamtstimmen der Regierungs-							
hierStw.	hierarchischer Stellenwert der höchsten Beobachtung										fraktionen							

Eigene Darstellung.

²¹⁸ Szymanski (Q 2014) weist darauf hin, dass es ein klassisches Wahlprogramm in diesem Sinne für die Landtagwahl 1994 nicht gab: „Vielmehr wurde ein Jahr zuvor das Grundsatzprogramm ‚Wie soll Sachsen im Jahr 2000 aussehen?‘ verabschiedet, welches gleichzeitig auch die programmatische Grundlage für die Landtagwahl 1994 bildete. Zusätzlich verabschiedete der CDU-Landesparteitag am 15. August 1994 eine so genannte ‚Dresdner Erklärung‘ mit Blick auf die Wahl vier Wochen später.“ (vgl. hierzu auch Schubert 2011: 154)

Abbildung 6.6.3: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung im Programmtext der alleinregierenden CDU in Sachsen 1999

Sachsen										1999										CDU	
Akteur	Reg.anteil in %	GTA in %	Anzahl der Textteile						konzentr. Teil		Politikfelder mit den größten Streuwerten						Präambel/ Nachwort	Aussiedler			
			konz	4	3	2	1	Gesamt	HPF	hier. Stw.	B1	B2	B3								
CDU	100	1,3	1	0	1	2	1	4	Innen	1,18	4	Innen				0	2				
Abkürzungen																					
GTA	Gesamttextanteil								Reg.anteil		Stimmenanteil der Partei an den Gesamtstimmen der Regierungs-										
hierStw.	hierarchischer Stellenwert der höchsten Beobachtung										fraktionen										

Eigene Darstellung.

Bereits im ersten Kettenglied zeichnet sich also ab, dass man Aufgaben des Politikfelds eindeutig im Innenministerium verortet sah.

Kettenglied III: Zwar erreichte Migrations- und Eingliederungspolitik im ersten Landtagswahlprogramm einen Gesamtstellenwert von über 3%; in der eigentlichen Wahlkampagne Biedenkopfs spielte das Feld jedoch eine sehr untergeordnete Rolle. Weder in seiner zweiten Antrittsregierungserklärung (Biedenkopf 1994) noch in seiner dritten (Biedenkopf 1999) greift er migrations- und integrationspolitische Themen auf. Lediglich in der Erklärung von 2000 (Biedenkopf 2000) fand die Diskussion um den Begriff der ‚Leitkultur‘ kurz Erwähnung. Hinweise auf eine einschlägige Befassung Biedenkopfs mit Migration und Integration finden sich nicht (Munzinger 2012e). Für den Wirtschafts- und Finanzwissenschaftler Prof. Dr. Kurt Biedenkopf standen ökonomische Themen im Vordergrund – sowohl 1990 (vgl. Schubert 2011: 107-111) als auch 1994 (ebd.: 161-164) und 1999 (ebd.: 215). Der Landesexperte Schubert (2011) betont in seiner Aufarbeitung der sächsischen Wahlkämpfe die starke Stellung Biedenkopfs gegenüber der eigenen Partei. Er sei das „strategische Herzstück“ (ebd.: 210) der Kampagnen gewesen und habe die Schwerpunkte bei der Zielformulierung gesetzt.

Wie gezeigt, zählten migrations- und integrationspolitische Ziele jedoch nicht zu diesen Schwerpunkten. Dies hatte folgenreiche Konsequenzen für die Bearbeitung von Aufgaben des Politikfelds. Denn: Damit nahm sich der stärkste Akteur als Gliedelement der Delegationskette selbst heraus. Damit galten lediglich die vagen Kompetenzzuweisungen aus den CDU-Wahlprogrammen, die allesamt eine horizontale Verortung beim Innenministerium vorsahen. Auch in seiner Funktion als Prinzipal ließ Biedenkopf die Minister als Agenten außerhalb seiner eigenen Schwerpunktsetzungen in der gesamten Zeitspanne frei walten. Schubert (2011) weist darauf wiederholt hin. Zum ersten Kabinett schreibt er: „Biedenkopf dominierte aufgrund seiner politischen Fertigkeiten und seines Fachwissens. Er stand für ein hohes Maß an Richtlinienkompetenz ebenso für ausgeprägte Ressortautonomie.“ (ebd.: 148). Zum letzten, von Biedenkopf geleiteten Kabinett bemerkt er: „Mehr denn je pflegte er einen präsidentiellen Gestus, erhob sich über die Niederungen des politischen Tagesgeschäfts. Er setzte auf politische ‚Ebenen-teilung‘ und ließ seinen Ministern breiten Spielraum, ihre Amtsgeschäfte zu erledigen.“ (ebd.: 206).

Kettenglied IV: In den Betrachtungsfokus der Untersuchung rücken hier also die Minister. Im CDU-Programm wurden migrations- und integrationspolitische Aufgaben vage dem Innenministerium zugedacht. Das Hauptaugenmerk muss also zunächst auf den Hausleitern jenes Ressorts liegen.

Ein nur sehr kurzes Gastspiel gab der erste Innenminister Sachsens, Rudolf Krause. Nach Bekanntwerden seiner MfS-Tätigkeit ersetzte ihn Biedenkopf durch den Zittauer Landrat Heinz Eggert (vgl. Schubert 2011: 149). Zwar reagierte Eggert auf die zunehmende Zahl an Übergriffen gegen Ausländer mit einer Sonderkommission gegen Rechtsextremismus im nachgeordneten Bereich (Munzinger 2000a); einen Bedarf an besonderer Umgestaltung migrations- und integrationspolitischer Aufgaben im Aufbau sah Eggert jedoch nicht. Folglich beließ er die Struktur in seinem Haus unverändert. Eggert blieb bis 1995 im Amt. Wegen dem Vorwurf sexueller Belästigungen trat er von seinen Minister- und Parteiämtern zurück.

Zum Nachfolger im Amt des Innenressortchefs berief Biedenkopf den ehemaligen Staatssekretär im sächsischen Justizministerium und amtierenden Hamburger Justizsenator Klaus Hardraht (vgl. Schubert 2011: 202f). Aus dessen Lebenslauf (Munzinger 2002a) erschließt sich keine besondere Aufmerksamkeit zu Themen der Migrations- und Integrationspolitik. In seiner Regierungserklärung zur Sicherheitslage in Sachsen (Hardraht 2001a) ist zwar in mehreren ausgedehnten Passagen von islamistischem Extremismus und Ausländerterrorismus die Rede; Anlass war aber nicht das Interesse des Individualakteurs Hardraht am Thema, sondern der Anschlag des 11. Septembers 2001 in den USA. Die im Monat darauf folgende Fachregierungserklärung des Innenministers zum Rechtsextremismus (Hardraht 2001b) muss ähnlich gesehen werden: Beide Themen sind sehr eng mit dem Politikbereich ‚Migration und Integration‘ verwoben. Hauptgegenstand ist jedoch hier wie dort ein anderer. Die situationsbedingten Äußerungen begrenzten sich in beiden Parlamentsbeiträgen fast ausschließlich auf das jeweilig singuläre Thema und zeugen nicht von erhöhter Aufmerksamkeit für einen kleineren oder größeren Teilbereich innerhalb des Felds.

Jedoch wird an mehreren Stellen deutlich, dass Hardraht als Verwaltungsreformer für ausgeprägtes Potential zur Veränderung seiner Organisation sorgte. Er baute zwar sein Ministerium um; auch kam es zur Verschiebung migrations- und integrationspolitischer Referate in eine neue Abteilung; der Grundwesenszug der dort erledigten Aufgaben blieb jedoch trotz Verschiebungen von Spätaussiedler-bezogenen Aufgaben zwischen den beiden Referaten ähnlich. Das organisatorische Arrangement der Aufgaben innerhalb des Innenministeriums erfolgte also weniger aufgrund von aufgabenbezogenen Zieländerungen bei der Hausleitung, sondern mehr infolge von Zielvorstellungen hinsichtlich eines verwaltungsmoderneren Aufbaus des Ressorts. Auch deshalb änderte sich am Aufgabenumfang und an der Aufteilung des Aufgabenbündels auf zwei Referate nichts Wesentliches.

Auch bei Dr. Hans Geisler, dem Sozialminister, finden sich keine Anzeichen von herausstechender Aufmerksamkeit gegenüber Migration und Integration (vgl. Munzinger 2002b). Seitens der Regierungspartei waren seinem Haus zudem keine größeren Aufgabenbündel im Bereich des Politikfelds zugedacht worden. So blieb das Innenministerium der einzige Ort mit nennenswerter Konzentration von Aufgaben im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik.

Kettenglied V: Über gegenläufige Ziele zwischen dem Innenminister und den verantwortlichen Ministerialbeamten in der Hierarchie hinsichtlich jener Aufgaben ist nichts bekannt. Außer Konkurrenz bestand seit 1992 das Amt des Ausländerbeauftragten. Allerdings wurde dieses beim Parlament und damit außerhalb des Bereichs der Landesregierung angesiedelt. Amtsinhaber war bis 2004 Heiner Sandig. Das Amt des Ausländerbeauftragten wird erst später eine Rolle spielen, wenn ehemalige Exekutivpolitiker Amtsinhaber werden und den Posten näher an die Kommunikationsstrukturen des Regierungsbereichs rücken.

6.6.1.2 Datenkomprimierung und Erklärung mittels Modell

Vor der Betrachtung von akteurszielbezogenen Hypothesen steht wie immer zuvor eine Betrachtung der Gewohnheitshypothese im Lichte der vorhandenen Daten an. Diese lässt sich für Sachsen vollumfänglich bestätigen. Sowohl in Kettenglied I und II als auch im Sozialministerium blieben die Akteure identisch. Im Innenministerium kam es zu zwei Personalwechseln an der Spitze des Hauses. Mit dem zweiten Wechsel kam Hardraht ins Ressort. Es erfolgte ein Umbau des Ministeriums mit der Konsequenz, dass auch migrations- und integrationspolitische Aufgaben innerhalb des Hauses verschoben wurden – auch wenn sie jene Aufgaben nicht Primärziel der organisationspolitischen Maßnahmen waren.

Auch die aufbereiteten Daten für die akteurszielbezogene Gesamtzusammenhangsanalyse zeigen ein hypothesenkonformes Bild. (1) Das Wahlprogramm der Regierungsfraktion deutete klar auf eine Verortung migrations- und eingliederungspolitischer Aufgaben im Innenministerium hin. Eines Koalitionsaushandlungsgremiums bedurfte es nicht, da die CDU allein regieren konnte. Ministerpräsident Kurt Biedenkopf führte das Kabinett mit weitgehenden Spielräumen für seine Minister, soweit seine besonderen Interessen nicht tangiert wurden. Folglich nahm er keine Vorfestlegung vor, die den jeweiligen Innenminister in Ausübung migrations- und eingliederungspolitischer Fragen eingeschränkt hätten. Für alle drei Hausleiter des Innenressorts war in diesem Politikfeld keine besondere Aufmerksamkeit feststellbar.

(2) Entsprechend blieb es während der Amtszeit Krauses und Eggerts bei einer unverändert regelmäßig-linienorganisierten Aufgabenerledigung ohne nennenswerte organisatorische Umstrukturierungen. (3) Mit dem Verwaltungsmodernisierer Hardraht stand dann jedoch ein Minister an der Spitze des Innenbereichs, der das Haus umbaute. Infolgedessen war auch das Aufgabenbündel ‚Migration und Eingliederung‘ mit seinen zwei Referaten betroffen. Auf besonderer Aufmerksamkeit gegenüber dem Politikfeld

beruhte diese Neuverortung jedoch nicht. (4) Dem Sozialminister Geisler wurden von Beginn der Delegationskette an keine sichtbaren Aufgabenbündel des Politikfelds zugesprochen. Entsprechend sind keine Hauptaufgaben in der Struktur jenes Hauses aufgetreten.

(5) Über Ziele der Spitzenbeamten, die diesen Bereich zu dieser Zeit bearbeiteten, ist wenig bekannt. Zumindest gibt es keine öffentlich wahrnehmbaren Zielkonflikte. Auf eine Aussage zur letzten Delegationsbeziehung wird jedoch aufgrund der dünnen Datenlage in diesem Fall verzichtet. Für die verbleibenden vier näher betrachteten Erkenntnisbausteine ergibt sich folgende Tabelle:

Abbildung 6.6.4: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen der Fallgruppe Sachsen 1990-2002

Fallgruppe Sachsen 1990-2002						
Nr.	Entscheidungsgegenstand	Stichwort	Beteiligte	Seq.	Del.Bez.	Erk.
1	Migration und Eingliederung	CDU legt horiz. Verortung fest	CDU/Biedenkopf/ Innenmin.	1-3	3	
2	Migration und Eingliederung	Aufmerksamkeit Innenmin.	Krause/Eggert	3	2	
3	Migration und Eingliederung	Verwaltungsmodernisierung	Hardraht	3	1	
4	Migration und Eingliederung	Sozialminister	CDU/Biedenkopf/Geisler	1-3	3	
5	Migration und Eingliederung	Datenmangel	Spitzenbeamte Innenressort	4	1	
				1-3	10	9/0/1
				<< Gesamt		
10						

Erk.	Erkenntnisbaustein
	konform
	falsifiziert
	keine Aussage möglich
Del. Bez.	Anzahl der Delegationsbeziehungen
Seq.	beteiligte Sequenzen

Eigene Darstellung.

6.6.2 Fallgruppe Sachsen 2002-2004

Für den kurzen Abschnitt zwischen Biedenkopfs Abdankung 2002 und der Großen Koalition zwischen CDU und SPD ab 2004, scheint es sich zu lohnen, einen gesonderten Blick auf das erste Kabinett Milbradt zu werfen: Obgleich diese Fallgruppe die kleinste und zeitlich kürzeste ist, betraten dennoch einige neue Akteure die Bühne.

Mit Prof. apl. Dr. Georg Milbradt drängte ein ausgewiesener Finanzökonom auf den Posten des Ministerpräsidenten. Der bisherige Amtsinhaber Biedenkopf holte ihn schon vor Jahren als Finanzminister ins Kabinett. Milbradt habe um die Jahrtausendwende versucht, seine Macht innerhalb der Partei auszubauen; Biedenkopf entließ ihn daraufhin aus seinem Amt (Munzinger 2012e). Trotzdem wurde er 2001 zum CDU-Landesvorsitzenden gewählt und löste Biedenkopf noch während der Regierungsperiode ab.

Auch bei Milbradt gehörten finanz- und wirtschaftspolitische Problemstellungen weit mehr als migrations- und integrationspolitische zum Schwerpunktportfolio. In seinem Lebenslauf (vgl. Munzinger 2008d) finden sich keine Anzeichen dafür, dass das Politikfeld wichtig für ihn war. In seiner Antrittserklärung taucht jedoch zum ersten Mal in der jungen Geschichte des wiedergegründeten Sachsen eine nicht-anlassbezogene²¹⁹ Erwähnung von Zuwanderungspolitik im Zusammenhang mit gewünschter Weltoffen-

²¹⁹ Auch Milbradt (2001) äußerte sich als Fraktionsvorsitzender der CDU im Jahr 2001 zu Hardrahts Regierungserklärung zur Inneren Sicherheit. Die Ausführungen zum Ausländerterrorismus waren aber auch hier der globalen Situation und der empfundenen Bedrohung durch islamistischen Terror geschuldet.

heit auf. Zudem beschäftigte man sich in der Staatskanzlei zunehmend mit zuwanderungsrelevanten Fragen vor dem Hintergrund des demographischen Wandels. Diese Idee habe nicht vornehmlich von der Partei, sondern vielmehr von den Regierungshandelnden hergerührt, wobei Milbradt einen seiner Schwerpunkte auf die Demographie legte (vgl. Q Strunden 2014). Relativ zu den Zielen und Schwerpunkten von Ministerpräsidenten westdeutscher Bundesländer erscheint eine kurze Erwähnung des Themas in der Regierungserklärung freilich unwesentlich. Das neu aufkeimende Pflänzchen sich entwickelnder Aufmerksamkeit sollte zudem nicht überinterpretiert werden, zumal Milbradt seine Antrittserklärung (2004) nach seiner Wiederwahl zwei Jahre später ohne Textteile zu migrations- und integrationspolitischen Gegenständen abhielt.

Entsprechend zeichnet sich zunächst noch ein ähnliches Bild wie zu Biedenkopfs Zeiten ab: Den Verantwortungsbereich zur Migrations- und Eingliederungspolitik sah man in der Partei als erstem Glied in der Delegationskette beim Innenminister, während dem Ministerpräsidenten keine herausstechenden Aufmerksamkeitswerte zu unterstellen waren.

Die Kabinettszusammensetzung hatte sich nach dem Wechsel an der Staatsspitze stark verändert. Auch die migrationsaffinen Ressorts ‚Inneres‘ und ‚Soziales‘ wurden neu besetzt. Horst Rasch übernahm die Hausleitung von Hardraht. Auch Rasch trat nicht vornehmlich mit migrations- und integrationspolitischen Themen in Erscheinung. Lediglich im Entgegentreten fremdenfeindlicher Tendenzen könne ihm verstärktes Engagement nachgewiesen werden (Munzinger 2005d). In der Aufbauorganisation schlägt sich dieser Punkt jedoch nicht nieder. Dem langjährigen Sozialminister Geisler folgte zunächst die vormalige Gleichstellungsministerin Christine Weber nach. Wenig später wurde sie von Helma Orosz abgelöst. Hier kam es also innerhalb kürzester Zeit zu mehreren Personalumstellungen an der Spitze des Ressorts. Weber, die ihren politischen Schwerpunkt ‚Frauen und Gleichstellung‘ mit ins Sozialressort nahm (vgl. Munzinger 2003c), blieb nur ein Jahr im Amt. Über verstärktes Engagement im Bereich ‚Migration und Integration‘ ist nichts bekannt.

Nach ihrem Rücktritt infolge kritischer Stimmen und eines Nervenzusammenbruchs (Saft 2003) wurde Helma Orosz zur Sozialministerin ernannt. Auch bei ihr standen andere Politikfelder im Vordergrund (vgl. Munzinger 2008e). Wenn auch nicht im Sozialressort, dann dafür aber im Arbeitsministerium trat neue Personalie auf, die später eine wichtige Rolle im Politikfeld einnehmen wird. Mit Martin Gillo berief Milbradt einen späteren Protagonisten der Ausländerpolitik ins Kabinett. Der neue Wirtschafts- und Arbeitsminister wurde im Jahr 2009 zum Ausländerbeauftragten des Sächsischen Parlaments berufen. Zum Zeitpunkt seiner Ernennung als Minister zeigten sich jedoch noch keine Anzeichen einer besonderen Affinität des Deutsch-Amerikaners zum Thema.

Der Blick auf die kurze Phase zwischen 2002 und 2004 zeigt also, dass sich trotz zahlreicher Akteursveränderungen keine sichtbaren Neuerungen bei den Zielen und schließlich auch nicht bei den organisatorischen Arrangements ergeben haben. Für die akteurszielbezogene Gesamtzusammenhangsanalyse lassen sich drei Erkenntnisbausteine gewinnen.

(1) Zwar gibt es schwache Anzeichen dafür, dass Milbradt den Bereich ‚Migration und Integration‘ im breiten Spektrum der politischen Themen zumindest ansatzweise im Blick hatte. Eine wesentliche Zielverschiebung im Vergleich zu seinem Vorgänger ist jedoch nicht festzustellen. Entsprechend bleibt auch die Zielabschätzung der Regierungspartei – deren Vorsitzender Milbradt zudem schon im Vorfeld seiner Berufung zum Ministerpräsidenten war – gültig.

(2) Der neu berufene Innenminister Rasch zeigte – wie sein Vorgänger – Engagement im Kampf gegen Fremdenfeindlichkeit. Übergriffe und Skepsis gegenüber Ausländern waren und sind relativ gesehen ohnehin in ostdeutschen Bundesländern mehr im Fokus politischer Akteure als in westdeutschen (Berger 2009: 191, Q Lauinger 2015, Q Gillo 2013, Q Strunden 2014). In der letzten Fallgruppe wird im Rahmen eines kurzen Diskurses noch einmal darauf eingegangen. Aufbauorganisatorisch hatte dies wie erwartet keinen Einfluss auf das größere Aufgabenbündel ‚Migration‘ im Innenressort.

(3) Was die beiden neuen Sozialministerinnen im Fallgruppenzeitraum anbelangt, so ist jeweils weder persönlich noch von Amts wegen eine nähere Affinität zu ‚Migration und Eingliederung‘ festzustellen gewesen. Tabellarisch aufbereitet stellen sich die Erkenntnisbausteine wie folgt dar:

Abbildung 6.6.5: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen der Fallgruppe Sachsen 2002-2004

Fallgruppe Sachsen 2002-2004						
Nr.	Entscheidungsgegenstand	Stichwort	Beteiligte	Seq.	Del.Bez.	Erk.
1	Migration und Integration	GroKo ohne Aufmerksamkeit	CDU/SPD/Koa/Milbradt	1-2	3	
2	Migration/Fremdenf.	Raschs partikulares Interesse	Milbradt/Rasch/Spitzenb.	2-4	3	
3	Integration	niedrige Aufm. Sozialmin.	Milbradt/Weber/Orosz/Spitz.	2-4	4	
				1-4	10	
				Gesamt >>	10/0/0	
						10

Legende

Erk. Erkenntnisbaustein

konform

falsifiziert

keine Aussage möglich

Del. Bez. Anzahl der Delegationsbeziehungen

Seq. beteiligte Sequenzen

Eigene Darstellung.

Für diese Fallgruppe mag unter Umständen der Eindruck einer spärlichen Datenlage entstanden sein, weil sich die Auswertung der Ziele von zahlreichen Einzelakteuren meist allein auf Material aus dem Munzinger-Archiv stützt. Dieser Eindruck täuscht. Die Daten aus dem Archiv bestätigen nur das, was sich auch in der Medienanalyse zeigt: die Abwesenheit von Themen des Politikfelds im öffentlich wahrnehmbaren Bereich. Für die betrachteten Akteure im Regierungsbereich stand Migrations- und Integrationspolitik nicht im Vordergrund. Lediglich im Zusammenhang mit der Sensibilisierung der aufnehmenden Bevölkerungsmehrheit und fremdenfeindlichen Tendenzen waren messbare Aufmerksamkeitswerte vorhanden.

6.6.3 Fallgruppe Sachsen 2004-2009

Die dritte Fallgruppe der Datenauswertung umfasst die Zeit der Großen Koalition aus CDU und SPD. Im Gegensatz zur spärlichen Datenlage bei den ersten beiden Fallgruppen im Hinblick auf Zeitzeugenbefragungen, ist das Material für diese Fallgruppe umfangreicher.

Zum ersten Mal musste die bisher immer allein regierende CDU mit einem Koalitionspartner zusammenarbeiten. Zunächst brachte die Ablösung der CDU-Alleinregierung durch die Große Koalition aus CDU und SPD keinerlei neue Einflüsse. Die Sozialdemokraten hielten sich im Bereich ‚Migration und Integration‘ äußerst bedeckt. Mit Milbradt führte ein Ministerpräsident das Land, der mit dem Politikfeld vor allem über den demographischen Wandel erste Verknüpfungspunkte erzeugte. In diesem Zusammenhang spielten arbeitsmarkt-, wirtschafts- und bildungspolitische Themen eine große Rolle. Zwar war weder in der öffentlichen Diskussion noch in der Aufbaustruktur deutlich ersichtlich, dass sich eine Zielkorrektur sowohl hinsichtlich der Aufmerksamkeit als auch der Richtung anbahnte; mit Milbradt folgte jedoch ein Politiker auf Biedenkopf, der das Thema – bewusst oder unbewusst – für die sächsische Politik erschloss. Auch bei Milbradts Nachfolger Tillich war bis 2009 trotz stärkerer Hinweise auf eine spürbare Aufmerksamkeit gegenüber dem Politikfeld noch kein Durchbruch gegeben.

Die Innenminister im Fallgruppenzeitraum waren organisationspolitisch mehr mit der kommunalen Strukturreform beschäftigt als mit ausländerrechtlichen Themen. Obwohl die beiden Sozialministerinnen im öffentlichen Diskurs nicht mit dieser Thematik auffielen und auch aus deren Kurzlebensläufen kein besonderes Interesse am Politikfeld herauszulesen war, tauchte im Fallgruppenzeitraum ein kleineres Aufgabenbündel mit der Zuständigkeit für die Eingliederung von Zuwanderern im Ressort auf.

Bei der Betrachtung der Delegationsbeziehungen zwischen den Akteuren auf Basis der Erkenntnisse zu deren Zielen stellt man fest, dass Ansiedlungsentscheidungen weit nach unten in die Hierarchie gereicht wurden. Dies lässt sich auf den Mangel an besonderem Interesse am Politikfeld unter den maßgeblichen Akteuren zurückführen. Mit dem neuen Referatsleiter für Ausländer- und Asylangelegenheiten, Martin Strunden, fand sich erstmals ein Akteur, der neuen organisationspolitischen Vorstellungen konkrete Umbaumaßnahmen innerhalb seines Verantwortungsbereichs folgen ließ.

6.6.3.1 Deskription der unabhängigen Variablen und Prozessanalyse

Dieser Abschnitt hat die Aufgabe, die potentiell relevanten Akteure für die Fallgruppe zu nennen, deren Position in der Delegationskette anzugeben sowie deren Ziele zu wiederzugeben oder abzuschätzen.

In Sachsen regierte die CDU seit Wiedergründung des Landes über 14 Jahre mit absoluter Mehrheit. Die Wahl von 2004 brachte den Christdemokraten eine deutliche Niederlage ein. Sie war gezwungen, mit einem weiteren Wahlverlierer – den Sozialdemokraten – eine Koalition zu bilden. Milbradt blieb vorerst Ministerpräsident, überließ aber 2008 dem bisherigen Finanzminister Stanislaw Tillich das Zepter. Zum Ministerpräsidentenstellvertreter wurde der neue Wirtschafts- und Arbeitsminister Thomas Jurk von

der SPD bestimmt. Thomas de Maizère löste Rasch im Innenministerium ab. Nach dessen Wechsel auf die Bundesebene übernahm Albrecht Buttolo das Haus. Helma Orosz blieb Sozialministerin. Zur Amtsnachfolgerin Sandigs als parlamentarischem Ausländerbeauftragten wählte man die frühere Gleichstellungsministerin Frederike de Haas. Im Bereich der Spitzenbeamten trat Martin Strunden in Erscheinung. Er übernahm das Referat für Ausländer- und Asylrecht im Innenministerium. In den Ressorts tauchten derweil nach und nach Akteure der heutigen²²⁰ Integrationspolitik auf, wie beispielsweise Karl Bey im Sozialressort.

Kettenglied I: Aufgrund der guten Ergebnisse für die Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS) aber auch des Einzugs der Nationaldemokratischen Partei (NPD), der Grünen und der Freidemokraten errangen die Koalitionspartner CDU und SPD zusammen nur knapp über 50% der Gesamtstimmen. In der ‚Großen Koalition‘ dominierten die Christdemokraten mit mehr als 80% Anteil an der Parlamentssitzanzahl der Regierungsfractionen.

In ihren beiden Wahlprogrammen äußerten sich die Koalitionspartner nicht zu Themen der Migrations- und Integrationspolitik. Strunden (Q 2014) bestätigt die Vermutung, dass sich beide Partner gegenüber dem Feld wenig aufmerksam zeigten. Die CDU-Position sei bis 2009 nach wie vor verwaltend-restriktiv und gegenüber neuen Ideen der Zuwanderung sehr zurückhaltend gewesen. Diese Einstellung lief der vorgefundenen Verortung im Ministerialaufbau nicht zuwider.

Auch die SPD habe das Thema nicht ohne Grund verschwiegen, da ihre Wähler- und Anhängerschaft zweigeteilt gewesen sei: „Die Gewerkschaften bringen die SPD auf die Position ‚Arbeit zuerst für Deutsche‘. Die Partei diffamiert aber die NPD dafür, dass die das plakatiert.“ (ebd.). Auf der anderen Seite gäbe es aber auch breite Teile in der SPD, die Migrationspolitik – besonders im Bereich der Flüchtlingspolitik – gutgeheißen hätten. Aufgrund jener heterogenen Mitglieder- und Wählergruppen innerhalb der Partei besetzten auch die Sozialdemokraten das Thema nicht. Vielmehr standen bildungs- und arbeitsmarktpolitische Themen im Vordergrund (Schubert 2011: 280f).

Abbildung 6.6.6: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung in den Programmtexten von CDU und SPD sowie des Koalitionsaushandlungsgremiums (Koa) in Sachsen 2004

Sachsen										2004										CDU/SPD	
Akteur	Reg.anteil in %	GTA in %	Anzahl der Textteile						konzentr. Teil		Politikfelder mit den größten Streuwerten						Präambel/ Nachwort	Aussiedler			
			konz	4	3	2	1	Gesamt	HPF	hier. Stw.	B1	B2		B3							
CDU	80,88	0	0	0	0	0	0	0		0	0					0	0				
SPD	19,12	0	0	0	0	0	0	0		0	0					0	0				
Koa		1,2	1	0	0	3	1	4		1,43	2	Innen	1	Bildung	1	Übergreifend	0	2			
Abkürzungen																					
GTA	Gesamttextanteil									Reg.anteil		Stimmenanteil der Partei an den Gesamtstimmen der Regierungs- fraktionen									
hierStw.	hierarchischer Stellenwert der höchsten Beobachtung																				

Eigene Darstellung.

²²⁰ Stand: Frühjahr 2015

Kettenglied II: Dagegen finden sich im Koalitionsvertrag vier Beobachtungen mit politikfeldbezogenen Inhalten. Diese Beobachtungen mit einem Gesamttextanteil von knapp über 1% können entweder situativ oder programmatisch entstanden sein. Situativ ließe sich der Schwenk von fehlender Aufmerksamkeit hin zu einer moderaten Befassung mit dem Thema durch den Einzug der NPD mit über 9% der Wählerstimmen in den Landtag erklären. So betonten die Koalitionspartner in ihrer Vereinbarung auch die Wertschätzung für immigrierte Bevölkerungsteile. Programmatisch könnten die beiden Parteien aber auch entweder dem Trend ihrer Bundesverbände gefolgt sein oder versucht haben, dem demographischen Wandel und dem Bedarf nach Fachkräften zu begegnen. Für letzteres Argument würde sprechen, dass sich zwei der vier Beobachtungen mit Bildung und Spracherwerb als Voraussetzung für Arbeitsmarktchancen auseinandersetzten. Entsprechend dazu fiel die sichtbare Einrichtung eines konzentrierten Aufgabenbündels ‚Migration‘ im Bildungsministerium in den Fallgruppenzeitraum. Die anderen zwei Beobachtungen in der Vereinbarung beschäftigten sich mit dem Feld aus innenpolitischer Perspektive. Die vormalig vorherrschende Konzentration auf Themen der Innenpolitik hat sich jedoch aufgeweicht – nicht zuletzt aufgrund der Betonung der Koalitionspartner, dass es sich beim Politikfeld um eine Querschnittsaufgabe handele. Aussiedler fanden neben anderen Menschen mit Migrationshintergrund jeweils gesondert Erwähnung.

Der Gesamttextanteil von 1,2% ebenso wie der hierarchische Stellenwert von 1,43% blieb im Vergleich zu Werten anderer Bundesländer in vergleichbarem Zeitraum sehr niedrig. Bewegung lässt sich hingegen bei der horizontalen Verortung im Programmtext feststellen. Die eindeutige Zuordnung zur Innenpolitik wurde teilweise aufgelockert. Neben sicherheits- und ausländerrechtlichen Themen traten nun vermehrt auch Aufgaben mit Querschnittscharakter und einem Schwerpunkt bei der Bildungspolitik auf.

Kettenglied III: Milbradt blieb zunächst Ministerpräsident. Eine besondere Aufmerksamkeitssteigerung war bis zu seinem Abgang 2008 nicht messbar. Hinweise auf eine neue Querschnittsausrichtung der Koalitionsregierung erhärteten sich zumindest dahingehend, dass die einzige Erwähnung von Migrations- und Integrationspolitik in der Halbzeitregierungserklärung Milbradts (2007) nicht innenpolitischer Natur war, sondern sich mit Forschung und Wissenschaft beschäftigte. Durch die Wahl im Jahr 2004 bereits angesprochen, trat Milbradt im Mai 2008 infolge finanzieller Querelen um die Sächsische Landesbank zurück. Als Ministerpräsident rückte der bisherige Finanzminister Stanislaw Tillich nach. Mit Tillich bekleidete erstmals ein Sorbe das Amt des Sächsischen Ministerpräsidenten. Obgleich sich sein Engagement für ethnische Minderheiten in Deutschland vornehmlich auf die slawisch-stämmigen Sorben bezog, betonte er auch die enge Verbindung zu Tschechien und Polen. Im Lebenslauf (Munzinger 2009b) und in seiner Antrittserklärung (Tillich 2008) waren zunächst keine weiteren hervorstechenden Aufmerksamkeitswerte in Bezug auf Migrations- und Integrations-

politik festzustellen. Tillichs Engagement bei der Anwerbung von Fachkräften – insbesondere aus den östlichen Nachbarländern (vgl. Tillich 2009: 59) – hob indes der damalige CDU-Fraktionsvorsitzende Steffen Flath (2009) in der Aussprache zur Regierungserklärung ‚Freiheit, Verantwortung, Solidarität‘ hervor. Dort bezeichnete er das neue Staatsoberhaupt als einsamen „Rufer in Deutschland, wenn es darum geht, offen zu bekennen: Jawohl, wir brauchen für die weitere Entwicklung unseres Landes auch Ausländer und Zuwanderer.“ (ebd.: 70). Mit Blick auf die Vorbereitungen zur anstehenden Wahl sollte die Abschätzung von Tillichs Zielen insbesondere vor dem Hintergrund der Neuausrichtung seiner Partei im Wahlkampf erst in der nachfolgenden Fallgruppe näher betrachtet werden. Die Amtszeit des stellvertretenden Ministerpräsidenten Thomas Jurk endet mit der Regierungsumbildung 2009. Bis dahin war der Sozialdemokrat nicht oder kaum ²²¹ mit migrations- und integrationspolitischen Themen aufgefallen (Munzinger 2009c).

Für Kettenglied III lässt sich also feststellen, dass sich beim frischgebackenen Landesvater langsam ein Interesse für das Themenfeld ‚Migration und Integration‘ entwickelte. Diese Entwicklung beim Amt des Ministerpräsidenten erfolgte besonders im Kontext des demographischen Wandels unter Milbradt und auch aus nachbarschafts- und arbeitsmarktpolitischen Perspektive unter Tillich auf niedrigem aber dafür stetigem Niveau. Hingegen spielte Jurk sowohl hinsichtlich seiner persönlichen Interessenslage als auch aufgrund der überschaubaren Zahl an SPD-Ministern im Kabinett als Stellvertreter des Staatsoberhauptes kaum eine Rolle in Sachen Migrations- und Integrationspolitik.

Kettenglied IV: Im Innenministerium – also dort, wo die wesentlichen Aufgaben des Politikfelds bisher zusammengefasst waren – gab Dr. Thomas de Maizière als Hausleiter nur ein kurzes Gastspiel. Der bisherige Justizminister bekleidete das Amt des Innenressortchefs bis zu seinem Wechsel in die Bundespolitik im Jahr 2005. Erst nach diesem Schritt fiel er im Zusammenhang mit migrations- und integrationspolitischen Themen als Bundesinnenminister auf (vgl. Munzinger 2014q)²²². Mit de Maizière als Sächsischem Innenminister war ein radikaler Umbau der Migrations- und Integrationspolitik während seiner Amtszeit nicht sehr wahrscheinlich und blieb schließlich auch aus.

Ebenso wenige Veränderungen waren von seinem Nachfolger Dr. Abrecht Buttolo zu erwarten. Zwar rühre sein Nachname von einem italienischen Urgroßvater her (Heitkamp 2005); genauso wie bei De Maizière (Munzinger 2014q) lässt sich jedoch dadurch keine persönliche Verbindung zur Migrationsthematik herstellen. Buttolo war vor seiner Berufung zum Minister bereits mehrere Jahre als beamteter Staatssekretär im Innenressort tätig. Dort verantwortete er aber gerade nicht den Bereich, der migrations- und integrationsrelevante Aufgaben umfasste, sondern den Teil des Hauses, der sich mit Stadtentwicklung, Wohnungswesen und Landesentwicklung befasste (Munzinger

²²¹ Nach Durchsicht der Regierungserklärungen und zugehöriger Aussprachen lässt sich feststellen: Gelegentlich fand der Gegenstand zumindest Erwähnung seinerseits (Milbradt 2002, Jurk 2002).

²²² Die Fruchtbarmachung seiner organisationspolitischen Ziele in Sachen Migrations- und Integrationspolitik auf bundesrepublikanischer Ebene ab 2005 kann bei der Suche nach Aufmerksamkeits- und Richtungswerten für den Zeitraum von 2004 bis 2005 in Sachsen freilich kaum zur Erhellung beitragen.

2009d). Nur einmal trat Buttolo zur ausländerpolitischen Thematik mit eher restriktiven Äußerungen merklich in Erscheinung (Spiegel 2006b, Welt 2006). So attestiert ihm auch Strunden (Q 2014) einen eher verwaltend-restriktiven Stil: Er habe die Angelegenheiten so wie gehabt weiterlaufen lassen und habe sich dem Thema – im Gegensatz zu seinem Amtsnachfolger – nicht sonderlich gewidmet. Laut Strunden (ebd.) galt zu dieser Zeit noch die Devise: „Macht eure Arbeit und fällt dabei nicht auf.“ Organisationspolitisch war Buttolo hingegen sehr aktiv. So fiel die Fortführung der Verwaltungs- und Kommunalreform in seine Verantwortung (Munzinger 2009d).

Im Sozialministerium blieb indes zunächst Helma Orosz Ressortchefin. Mit ihrer Wahl zur Dresdner Oberbürgermeisterin musste Tillich schon kurz nach seinem Amtsantritt und der damit erfolgten Kabinettsumbildung erneut eine Personalumbesetzung vornehmen (Focus 2008). Seine Wahl fiel dabei auf Christine Clauß. Auch sie trat kaum mit migrations- und integrationspolitischen Themen in Erscheinung (Munzinger 2008f). Obwohl es keine Hinweise auf eine Organisationsentscheidung in der Delegationskette gab und es keine Anzeichen für besonderes Interesse der beiden Amtsinhaberinnen am Politikfeld gab, erschien im Fallgruppenzeitraum erstmals die Zuständigkeit für die Integration von Zuwanderern – wenn auch als sehr kleines Aufgabenbündel.

In der Zuständigkeit des Sozialministeriums tauchte also ein kleineres Aufgabenbündel auf. Eine Erklärung für diese Entwicklung kann der gewählte theoretische Ansatz bei der vorliegenden Datenlage in diesem Fall nicht aufzeigen. Ansonsten blieben migrations- und Integrationspolitische Aufgaben weiterhin vornehmlich Angelegenheit des Innenministeriums. Beide Amtsinhaber zeigten jedoch kein herausgehobenes Interesse an diesem Aufgabengebiet.

Kettenglied V: Eine ganz andere Entwicklung in der Gruppe der Spitzenbeamten brachte indes der Eintritt Martin Strundens in das Innenressort als Referatsleiter für Ausländer- und Asylangelegenheiten. Dieser war 2008 mit dem Amtsantritt Tillichs wieder in die Ministerialverwaltung eingestiegen.

Noch vor der Wahl im Folgejahr gestaltete er die innere Organisation seines Verantwortungsbereichs nach seinen Vorstellungen komplett um. Anlass war, dass die dort angesiedelten Aufgaben ungeordnet, vermischt und nicht sinnvoll gegliedert gewesen seien (Q Strunden 2014). Im Vordergrund standen dabei zwei Motive, diese Reorganisationsmaßnahmen vorzunehmen.

Das *erste* Motiv ließe sich funktional begründen: Wichtig sei gewesen, den ‚sozialen‘ Teil vom restriktiveren zu trennen. Beim einen handelte es sich um die Unterbringung und Versorgung von Asylsuchenden – „Da geht’s um menschliche Fragen des Umgangs“; beim anderen um ordnungsrechtliche Gegenstände und dort insbesondere um Duldung und Abschiebung – „Da geht es um Bleiben oder Gehen“. Man könne, so Strunden weiter, einem Ministerialbeschäftigten nicht zumuten, beide Seiten gleichzeitig zu bearbeiten, weil dann Dissonanzen entstünden. Jemand, der zu Angelegenheiten der Abschiebung oder des Verbleibs arbeite und eine juristisch neutrale und distanzierte Sicht auf die Dinge einnehmen müsse, könne im nächsten Moment nicht humanitäre Angelegenheiten bearbeiten. (ebd.)

Das *zweite* Motiv war die gesonderte organisatorische Verortung von Aufgaben, die den neuen politischen Kurs in Sachen Zuwanderung bedienten. Vorher habe man sich nicht um die gezielte Veränderung des Ausländerrechts bemüht. Nun stand das Ziel der Gewinnung von Fachkräften für Sachsen im Vordergrund. Hintergrund war der demographische Wandel. Hierzu hatte sich Strunden schon zu Milbradts Zeiten in der Staatskanzlei Gedanken gemacht: Zum einen laufe die Wirtschaft gut, zum anderen gäbe es Fachkräftemangel; diesen könne man nur beseitigen, wenn auch Zuwanderung als Mittel verwendet würde. (ebd.).

Die Umorganisation betreffend habe man als Referatsleiter großes Vertrauen seitens des Abteilungsleiters genossen. In Abstimmung mit den Mitarbeitern konnten so Änderungen in der referatsinternen Struktur vorgenommen werden. Strunden betont die Selbstverantwortlichkeit eines jeden Referatsleiters, sein Referat so zu organisieren wie er es für verantwortungsvoll erachte. So stellt er fest: „Es ist die vornehmste Aufgabe eines Referatsleiters, sein Aufgabengebiet selbst zu strukturieren.“ Natürlich seien der Ausgestaltung auch Grenzen gesetzt – vor allem wenn die Vorschläge den Vorstellungen des Abteilungsleiters oder der Zentralen Dienste zuwiderliefen –, aber man habe große Gestaltungsspielräume gehabt. Im Gegensatz dazu sei an den Eindruck erinnert, den man für die Fälle in Nordrhein-Westfalen gewinnen konnte (vgl. Q Rütten 2014): Hier gab und gibt es auf Referatsebene starke Festlegungen von übergeordneter Stelle hinsichtlich organisatorischer Strukturen im eigenen Verantwortungsbereich.

Das schwache Interesse des damaligen Hausleiters, die großen Freiheiten der Selbstausgestaltung des eigenen Verantwortungsbereichs, das Einvernehmen mit den Beschäftigten im Referat und nicht zuletzt die präzisen Vorstellungen Strundens zur organisatorischen Ausgestaltung des Referats waren also Faktoren, die eine Reorganisation innerhalb des größten Aufgabenbündels im Bereich ‚Migration und Integration‘ hervorriefen.

6.6.3.2 Datenkomprimierung und Erklärung mittels Modell

Im Lichte der Daten lässt sich die Gewohnheitshypothese nicht bestätigen. Die wesentliche Vermutung jener Hypothese, dass mit neuen Akteuren auch neue Ziele auf den Plan treten würden, bewahrheitet sich in diesem Fall nicht. Trotz mehrmaligen Auswechselns verschiedener Stellen in der Akteurskonstellation – angefangen von der veränderten Regierungszusammensetzung über den Wechsel an der Staatsspitze bis hin zu den Ministern – hatte sich bei den Aufmerksamkeitswerten nichts Wesentliches innerhalb der Kettenglieder verändert. Einzig bei der Referatsleitung ergaben sich mit einem neuen Akteur und dessen Zielen auch neue Organisationsstrukturen.

Die Betrachtung von akteurszielbezogenen Hypothesen verschafft einen detaillierten Einblick in Veränderungsprozesse bei Akteuren, Konstellationen, Zielen und schließlich Verortungen. Darauf basierend lassen sich Ergebnisse zu insgesamt 6 Erkenntnisbausteinen gewinnen. (1) Es lässt sich zunächst bei beiden Koalitionspartnern kaum Interesse am Politikfeld feststellen. (2) Der Übergang von Biedenkopf auf Milbradt brachte einen leichten Aufmerksamkeitsgewinn in Kettenglied III mit sich. Von einem

Paradigmenwechsel kann hier jedoch noch nicht die Rede sein. Für eine merkliche Umorganisation war das entstehende zarte Pflänzchen noch zu schwach. (3) Tillich, der Milbradt während der Legislaturperiode ablöste, griff das in den Kinderschuhen steckende Thema seinerseits mit leicht höherer Intensität auf. Ein erdrutschartiger Politikwechsel fand in der kurzen Zeitspanne vor dem Wahlkampf von 2009 freilich auch hier noch nicht statt. (5) Dazu trugen auch die niedrigen Aufmerksamkeitswerte der Minister de Maizière und Buttolo bei. Beide kämpften zu dieser Zeit an der organisationspolitischen Front eher mit der Kommunalreform. (4a,b) Die Sozialministerinnen verfolgten keine herausgehobenen organisationspolitischen Maßnahmen im Politikfeld ‚Migration und Integration‘. Trotzdem erschien ein kleineres Aufgabenbündel in der Zuständigkeit des Sozialministeriums. (6) Der Großteil der Aufgaben konzentrierte sich hingegen weiterhin im Innenministerium. Dort kam mit Martin Strunden ein Akteur ins Ressort, der sich schon zu Milbradts Zeiten in der Staatskanzlei mit Migration aus Perspektive der demographischen Entwicklung befasst hatte (Q Strunden 2014). Er strukturierte das Referat für Ausländer- und Asylangelegenheiten im Einvernehmen mit den dortig Beschäftigten um. Dabei betonte er im Interview seinen Eindruck, dass Referatsleiter im Rahmen grober Vorgaben nennenswerten Spielraum in der Ausgestaltung ihres Verantwortungsbereichs besäßen. So stellen sich schließlich die Erkenntnisbausteine graphisch aufbereitet wie folgt dar:

Abbildung 6.6.7: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen der Fallgruppe Sachsen 2004-2009

Fallgruppe Sachsen 2004-2009						
Nr.	Entscheidungsgegenstand	Stichwort	Beteiligte	Seq.	Del.Bez.	Erk.
1	Migration und Integration	GroKo ohne Aufmerksamkeit	CDU/SPD/Koa	1	1	
2	Migration und Integration	Demogr. Wandel	Koa/Milbradt/Minister	2-3	2	
3	Migration und Integration	neuer MP - altes Programm	Koa/Tillich/Minister	2-3	2	
4a	Migration und Integration	Sozialministerin Weber	Biedenkopf/Orosz	2-3	1	
4b	Migration und Integration	Sozialministerin Clauß	Biedenkopf/Clauß	2-3	1	
5	Migration und Integration	Innenminister	CDU/Biedenkopf/Innenm.	1-3	4	
6	Migration und Integration	Strunden	Spitzenbeamte Innenressort	4	1	
				1-4	12	11/1/0
<< Gesamt						12

Eigene Darstellung.

Die theoretischen Erwartungen haben sich also in 11 der 12 näher betrachteten Delegationsbeziehungen erfüllt. Dass Aufgaben im Sozialressort auftauchten, konnte nicht mit veränderten Aufmerksamkeitswerten der Hausleitung oder anderen Weichenstellungen im vorangegangenen Teil der Delegationskette erklärt werden. Freilich basieren die meisten Beziehungen auf beidseitigem Desinteresse am Politikfeld; besonders interessant ist aber zu sehen, wie sich über wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Gegebenheiten langsam ein Interesse an Zuwanderungspolitik entwickelte. Die Umstrukturierung des Referats für Ausländer- und Asylfragen kann als erste Auswirkung einer entstehenden Zielneuausrichtung gesehen werden. In der nachfolgenden Fallgruppe muss sich zeigen, inwieweit sich diese Neuausrichtung auf andere Kettenglieder auszubreiten vermochte.

6.6.4 Fallgruppe Sachsen 2009-2013

Die letzte Fallgruppe in Sachsen umfasst die Zeit der bürgerlichen Koalition aus CDU und FDP von der Wahl 2009 bis hin zum Ende des Untersuchungszeitraums am letzten Dezembertag 2013.

Das Hauptaugenmerk richtet sich in dieser Fallgruppe vor allem auf die Neuausrichtung der Zuwanderungspolitik. Einige wichtige Akteure in der CDU hatten vor dem Hintergrund des demographischen Wandels die aktive Anwerbung qualifizierter Fachkräfte als Thema entdeckt. Zuvor wurde der Grundstein hierfür in Milbradts Staatskanzlei gelegt. Mit einer vorantreibenden CDU-Fraktion, einer wohlwollend begleitenden FDP und einem neuen Innenminister waren neue Ziele auf den Plan getreten. Ministerpräsident Tillich trug diese Neuausrichtung im Rahmen der Gesamtregierungspolitik mit, stach jedoch nicht durch besonders hohe Aufmerksamkeitswerte hervor.

Auf der abhängigen Variablen hatten die neuen Ziele entgegen der theoretischen Erwartung jedoch kaum Auswirkungen. Erwartet worden wäre eine vertikale Aufwertung im Innenressort und/oder eine horizontale Kapazitätsverschiebung hin zum Wirtschaftsministerium. Beides trat nicht ein. Dies muss im Zusammenhang mit westdeutschen Vergleichswerten diskutiert werden. Die Erkenntnisse aus anderen Bundesländern ließen unmittelbare Wirkungen erwarten. Diese Ursache-Wirk-Zusammenhänge lassen sich jedoch nicht ohne weiteres auf das ostdeutsche Bundesland Sachsen übertragen. Berücksichtigt man diesen Faktor, so lässt sich ein erweitertes Gesamtanalysemodell konstruieren, welches ein hypothesenkonformes Testergebnis zulässt. Außerhalb dieses Ost-West-Faktors lassen sich zudem flankierende Erklärungen für das Ausbleiben radikaler Reorganisation finden. Beispielsweise erfolgte bereits 2008 ein bedeutender Umbau der Aufbauorganisation im Innenministerium. Darüber hinaus interessierte man sich im CDU-geführten Innenministerium stärker für die Thematik als im FDP-geführten Wirtschaftsministerium, wo wirtschaftspolitisch motivierte Zuwanderungspolitik auch hätte stattfinden können.

Im Fallgruppenzeitraum wurde zudem auf Betreiben der Christdemokraten ein Spätaussiedlerbeauftragter berufen und im Sozialministerium erwehrte man sich des budgetintensiven und daher eher unbeliebten Aufgabenbündels rund um das Asylbewerberleistungsgesetz.

6.6.4.1. Deskription der unabhängigen Variablen und Prozessanalyse

In diesem Abschnitt werden die potentiell relevanten Akteure für die Fallgruppe benannt, deren Position in der Delegationskette angegeben sowie deren Ziele erläutert oder abgeschätzt.

Der 2008 ins Amt gekommene Ministerpräsident Tillich begann seine Tätigkeit zu Zeiten einer Großen Koalition. Nunmehr reichte das Wahlergebnis aus, um nach erneut verfehlter absoluter Mehrheit mit dem Wunschpartner FDP eine Koalition zu bilden. Zum stellvertretenden Ministerpräsident wurde somit auch ein Freidemokrat ernannt: Sven Morlok, der designierte Minister für Arbeit, Wirtschaft und Verkehr, übernahm diese Position. Tillich nutzte die Gelegenheit zur Kabinettsumbildung indes auch, um

in den Reihen der CDU-Minister einen Personalwechsel zu erwirken. Innenminister Buttolo wurde in den Ruhestand verabschiedet und durch Markus Ulbig ersetzt. Ulbig holte 2012 den bisherigen Referatsleiter für Ausländer- und Asylangelegenheiten, Martin Strunden, als Leiter in den Leitungsstab. Christine Clauß blieb Sozialressortchefin. Der ehemalige Arbeits- und Wirtschaftsminister Prof. Dr. Martin Gillo wurde zum Ausländerbeauftragten des Sächsischen Parlaments berufen.

Kettenglied I: Ähnlich dem Sitzverhältnis zwischen CDU und SPD von 2004 bis 2009 entfielen im neuen Landtag ca. 80% der Regierungsfraktionssitze auf die Christdemokraten. Diese setzten in ihrem Wahlprogramm auf zwei Themen innerhalb der Migrations- und Integrationspolitik. *Erstens* war dies die Spätaussiedlerpolitik. 2004 verzichtete die CDU noch nach Jahren der expliziten Hervorhebung dieser Zielgruppe in den Wahlprogrammen auf diesbezügliche Äußerungen. Im Text von 2009 kehrte man wieder zur alten Linie zurück und erklärte, dass man „die Errichtung einer Stelle des Landesbeauftragten für Spätaussiedler und Heimatvertriebene“ prüfe, um den Aufgaben der Kultur- und Brauchtumspflege gerecht zu werden. Ungewöhnlich für sächsische Wahlprogramme erfolgte also eine dezidierte Äußerung zur organisatorischen Ausgestaltung von bestimmten Aufgaben der Migrations- und Integrationspolitik schon in Kettenglied I. *Zweitens* wuchs das damalig zarte Pflänzchen der Anwerbung von Fachkräften aus dem Ausland infolge der problematischen demographischen Entwicklung zu einem wichtigen Thema auf der christdemokratischen Agenda heran.

Initiiert wurde dieser Prozess von Regierungsseite her. Seitdem befände sich die CDU in einem aktiven Überzeugungsprozess nach innen und außen (Q Strunden 2014). Gillo bestätigt den Kurswechsel bei der CDU, merkt aber auch an, dass dieser – insbesondere auch bei der Bundespartei – sehr spät stattfand: „Nach ‚nur‘ 10 Jahren Diskussion weiß auch der Letzte, dass Demographie einen erheblichen Einfluss auf unsere Zukunft hat – besonders im Osten, wo wir zusätzliche Migration von östlichen Bundesländern in westliche haben. Von daher sind wir mehr davon betroffen als die Kolleginnen und Kollegen in Westdeutschland. Da hat sich eine absolut radikale Wende vollzogen – auch in der CDU.“ (Q Gillo 2013). Dieser Kurswechsel war deutlich im Programm zu spüren: Abgesehen von den kulturpolitischen Äußerungen zu Spätaussiedlern waren alle anderen Beobachtungen vor dem Hintergrund der Fachkräfteanwerbung zu sehen. Im Fokus stand also die Zuwanderungspolitik.

Für westdeutsche Verhältnisse erreichte der Gesamttextanteil mit 1,43% und der hierarchische Gesamtstellenwert mit 1,92% einen relativ geringen Wert; dennoch lagen sie über den Kennzahlen von 1999. Integrationspolitik wurde nicht explizit erwähnt. Im Gegensatz dazu widmeten die Freidemokraten der Integration einen konzentrierten Textabschnitt. Dort ist von Teilhabe, Bildung und anderen Querschnittsthemen die Rede. Die zwei weiteren Beobachtungen entfielen derweil auf wirtschaftspolitisch motivierte Zuwanderungspolitik. Aussiedler fanden bei der FDP hingegen keine Erwähnung. Die Liberalen erreichten geringfügig niedrigere Werte bei den Kennzahlen zur

Aufmerksamkeit: Sie lagen bei 1% beim Gesamttextanteil und 1,39% beim Gesamtstellenwert.

Abbildung 6.6.8: Übersichtstabelle zur Zielabschätzung in den Programmtexten von CDU und FDP sowie des Koalitionsaushandlungsgremiums (Koa) in Sachsen 2009

Sachsen		2009														CDU/FDP		
Akteur	Reg.anteil in %	GTA in %	Anzahl der Textteile						konzentr. Teil		Politikfelder mit den größten Streuwerten					Präambel/ Nachwort	Aussiedler	
			konz	4	3	2	1	Gesamt	HPF	hier. Stw.	B1	B2	B3					
CDU	80,56	1,43	0	0	0	3	1	4	Zuwandrg.	1,92	2	Wirtschaft	1	Kultur	1	Gesundheit	0	2
FDP	19,44	1	1	1	0	2	0	3	Integration	1,39	2	Wirtschaft	1	Übergreifend			0	0
Koa		0,7	0	0	0	3	0	3	Zuwandrg.	0,61	1	Wirtschaft	1	Kultur	1	Gesundheit	0	2
Abkürzungen																		
GTA	Gesamttextanteil								Reg.anteil		Stimmenanteil der Partei an den Gesamtstimmen der Regierungs- fraktionen							
hierStw.	hierarchischer Stellenwert der höchsten Beobachtung																	

Eigene Darstellung.

In der Gesamtschau zeichnet sich ein heterogenes Set an Aufmerksamkeitswerten ab. Beide Parteien strebten eine aktive Anwerbung von Fachkräften aus dem Ausland an, wobei die CDU das Thema stärker besetzte. Ein weiterer Schwerpunkt der Christdemokraten lag auf der Heimatvertriebenen- und Spätaussiedlerpolitik. Die FDP hob in einem ausgedehnten Textabschnitt den Integrationsaspekt des Politikfelds im Programm hervor. Besonders wichtig war den Freidemokraten zudem die Organisationspolitik. Diese bezog sich jedoch nicht explizit auf bestimmte Politikfelder, sondern richtete sich – wie auch für andere FDP-Landesverbände typisch – allgemein auf verwaltungsverschrankende und staatsmodernisierende (Illing 2011: 282f) Maßnahmen. Mit diesen Vorzeichen ging man in die Koalitionsaushandlung.

Kettenglied II: Was die Migrations- und Integrationspolitik betraf, so setzte sich die CDU klar mit ihrer Agenda durch. *Erstens* wurde der CDU-Wunsch (vgl. auch Q Strunden 2014) nach einem Beauftragten für Spätaussiedler in eine verbindliche Form gegossen. Dazu heißt es in der Koalitionsvereinbarung: „Wir wollen die Integration von Spätaussiedlern stärker unterstützen und werden dazu einen Landesbeauftragten schaffen.“ Mit zeitlicher Verzögerung wurde die entsprechende Stelle im Laufe der Legislaturperiode geschaffen. *Zweitens* wurde explizit Bedarf an Fachkräften festgestellt und Regierungstätigkeit in diesem Feld angekündigt. Auch wenn die Ziele der Liberalen jener Angelegenheit nicht entgegenstanden: Die CDU war auch hier tonangebend. Strunden (Q 2014) bezeichnet diese Äußerung im Vertragstext als den „magischen Satz“, welcher weitreichende Auswirkungen auf das Regierungshandeln gehabt habe. Über das Steckenpferd der Liberalen im Programm – die Integrationskomponente – war *drittens* nichts in der Vereinbarung zu lesen. Die Integrationszuständigkeit wurde im Anschluss – wie das in der Vorperiode auch schon der Fall war – auf zwei unionsgeführte Häuser verteilt. Kontrafaktisch wäre wohl zu erwarten gewesen, dass in einem FDP-geführten Ressort mit Integrationszuständigkeit ein Strukturausbau im Bereich der Migration stattgefunden hätte. Mit einem für Sachsen zentralen Ministerium – dem für Wirtschaft und Arbeit – sowie mit dem Justizressort hatten die Freidemokraten ihre maximale Zuständigkeitsspanne jedoch schon voll ausgereizt.

Auch in Sachen Zuwanderung entfaltete sich die entsprechende Wirkung des Ressort-zuschnitts im Laufe der Legislaturperiode: Die CDU habe das Thema im Gegensatz zur FDP stark betont. Bis Mitte der Legislaturperiode 2009-2014 habe die FDP in Sachsen das Thema überhaupt nicht besetzt – obgleich sie aber auch keine Bremser bei den, vermehrt ab 2009 stattfindenden Vorhaben der CDU gewesen seien. Seit Mitte der Legislaturperiode habe man dann Ansätze des Aktivwerdens gesehen: „Auf einmal waren die dann mit dabei. Was die Ursache dafür ist, weiß ich nicht.“ (Q Strunden 2014).

Insgesamt setzte sich also die CDU mit ihrer Agenda durch. Bei genauerer Betrachtung hat sich ergeben, dass die Ursprünge jener Neuausrichtung aber nicht vornehmlich aus dem Innern der Partei kamen, sondern eher aus dem Führungsbereich stammten. Denkanstöße und Konzepte aus der Ministerialverwaltung seien von den verantwortlichen Führungskreisen in den verschiedensten Gesprächskonstellationen interessiert diskutiert worden und schließlich bis in die Koalitionsaushandlung diffundiert, bestätigt auch Strunden (Q 2014). Die Idee vom Paradigmenwechsel hatte somit die CDU-Verantwortlichen in Partei und Regierung ergriffen.

Kettenglied III: In Tillichs Antrittserklärung nach den Wahlen von 2009 fanden sich zwei kurze Textstellen, welche die Schwerpunkte im Politikfeld klar charakterisieren: Zum einen war dies der Kampf gegen Fremdenfeindlichkeit, der im Zusammenhang mit Rechtsextremen angesprochen wurde; zum anderen war dies der Zuzug von Fachkräften. Passend zu seinem persönlichen Engagement – Tillich spricht Polnisch und Tschechisch (Munzinger 2009a) – warb er mit folgenden Worten um Fachkräften aus den östlichen Nachbarländern: „Sachsen ist dabei, Hingehland zu werden. Wir wollen zudem eine gesteuerte Zuwanderung ausländischer Fachkräfte, insbesondere aus unseren Nachbarländern Polen und Tschechien; und wir werden das auch umsetzen.“ (Tillich 2009).

Aus dem Beschluss des Koalitionsaushandlungsgremiums stand indes ein konkreter Gegenstand zur Entscheidung für den Ministerpräsidenten an. Lange war nicht geklärt, wo der angekündigte Spätaussiedlerbeauftragte verortet werden sollte. Der neue Ausländerbeauftragte Gillo erinnert sich: „Es war lange Zeit die Frage, ob der bei mir angesiedelt werden soll.“ Weil der Ausländerbeauftragte allerdings seinen Titel behielt und Spätaussiedler per Definition Migranten deutscher Staatsangehörigkeit waren, sei dies schwierig möglich gewesen. Im exekutiven Bereich sei es zudem ohne neue Gesetzgebung möglich gewesen, eine derartige Position zu verorten. So einigte man sich schließlich: „Ok, wir nehmen ihn in die Staatskanzlei“. (Q Gillo 2013).

Nach einer Diskussion mit Überlegungen zur Legislativ- oder Exekutivverortung des Aussiedlerbeauftragten wurde dieser schließlich im unmittelbaren Steuerungsfeld des Ministerpräsidenten angesiedelt. In Sachen Zuwanderungspolitik lässt sich für Tillich zwar feststellen, dass er der Neuausrichtung wohlwollend gegenüberstand; im Hinblick darauf aber, dass Ministerpräsidenten die gesamte Bandbreite an Themen der Staatsregierung vertreten, stach Tillich als Akteur in dieser Angelegenheit nicht in besonderer Weise hervor.

Kettenglied IV/V: Maßgeblich bei der Förderung dieser Neuausrichtung im Bereich Zuwanderung sei weniger Tillich, sondern vielmehr der neue Innenminister Markus Ulbig gewesen (Q Strunden 2014). Ulbig sei als Oberbürgermeister von Pirna schon auf verschiedene Weise mit dem Politikfeld in Berührung gekommen – sei es im Hinblick auf Fachkräfte, aber auch auf Fremdenfeindlichkeit und Integration (ebd.). In seinem Munzinger-Eintrag (2009e) wird sein Engagement gegen Fremdenfeindlichkeit als Bürgermeister dementsprechend hervorgehoben.

Die erhöhte Aufmerksamkeit gegenüber dem Gesamtpolitikfeld als Innenminister lässt sich jedoch hauptsächlich mittels einer anderen Ursache begründen: Als Neuling ‚von außen‘ habe sich Ulbig bei Amtsantritt über das Aufgabenspektrum seines Hauses informiert und sei zu dem Entschluss gekommen, dass Zuwanderung für ihn eines der zentralen Themen darstelle (Q Strunden 2014). Dazu habe er Informationen eingeholt, was und wie die Ministerialbeamten planen würden (ebd.). Strunden erinnert sich: „Er hat seinen Rundgang durchs Haus gemacht, hat sich von allen kurz vorstellen lassen, was es gibt und hat sich auch das gesamte Besteck vorführen lassen, was wir hatten. Er hat dann sofort gesagt: ‚Alles klar: Schwerpunkt. Wir machen das.‘ Es ist eine große Leistung von Ulbig zu sagen: ‚Das machen wir jetzt‘ – und das auch aus verschiedenen Gründen. Er war vorher Oberbürgermeister in Pirna: Fremdenfeindlichkeit. Gerade Sachsen, dem immer der Mühlstein ‚Fremdenfeindlichkeit‘ umgehungen wurde: wenn da jetzt plötzlich jemand über Zuwanderung redet. [...] Das Zweite war, dass ihm sofort der Zusammenhang zwischen demographischen Wandel und Wohlstand klargeworden ist. Ihm war klar, dass die Leute von woanders herkommen müssen. [...] Und was wohl noch ein dritter Punkt war: Wenn Sie neu im Amt sind, dann ziehen Sie eine gewisse Aufmerksamkeit auf sich. Wenn Sie dann noch den Mut haben zu sagen: ‚Da scheue ich mich jetzt nicht‘ ...“. Und darum habe das Thema in Sachsen so gut funktioniert: Der Minister habe aus strategischer Überlegung das Thema gesehen und den Mut gehabt, es anzugreifen. (Q Strunden 2014).

Dieser Schwerpunkt machte sich indes weder im Ressortzuschnitt noch in der Aufbaustruktur des Innenressorts wesentlich bemerkbar. Dass keine Veränderungen im Ressortzuschnitt vorgenommen wurden mag daran gelegen haben, dass Ulbig damals an der Koalitionsaushandlung noch nicht teilgenommen hatte (Q Strunden 2015). Dass sich auch im Innenressort kaum etwas änderte, lässt sich darin begründen, dass Strunden das zuständige Referat bereits im Vorjahr umgestaltet hatte. Lediglich eine Änderung im Aufbau wurde vorgenommen: Das Staatsangehörigkeitsrecht, welches zuvor noch gesondert in Referat 25 mit dem Personenstands-, Melde- und Ausweiswesen unterbracht war, wurde im Laufe der Regierungsperiode dem Ausländer- und Asylreferat angegliedert. Wenn man nach der Ursache für diese Verschiebung fragt, so Strunden (Q 2014), müsse man zunächst wissen, warum Staatsangehörigkeit und Ausländer- und Asylangelegenheiten ursprünglich getrennt waren: Man habe sich nach der Wende in Sachsen grundsätzlich an Organisationsstrukturen von Baden-Württemberg und Bayern orientiert: „Das war dort so eine Tradition, dass das nicht zusammengehört. Dort war das Staatsangehörigkeitsrecht getrennt vom Rest. Es mache auch durchaus Sinn,

zum Beispiel das Melderecht und das Staatsangehörigkeitsrecht in einem Referat zu haben. In sehr großen Ministerien sei es völlig normal, diese Aufgaben voneinander abzutrennen. Aber – und das sei der Grund für die Umorganisation gewesen – man habe erkannt, dass die Staatsangehörigkeit größere Schnittmengen mit dem Ausländer- und Asylrecht habe: „Man kommt bei Zuwanderungsfragen nicht am Staatsangehörigkeitsrecht vorbei.“ (ebd.). Diese Änderung fand kurz vor dem Wechsel Strundens in den Leitungsstab statt. Unabhängig davon, dass Strunden seine Berufung als Leiter des Stabs – ohne nähere Einblicke in das Auswahlverfahren gehabt zu haben – auf das persönliche Vertrauensverhältnis zurückführt (ebd.)²²³, kann dieser Schritt auch als zumindest personelle Aufwertung des Politikfelds mittels Berufung eines Ausländerrechtssachmanns gesehen werden.

Im Sozialministerium blieb die bisherige Amtsinhaberin Clauß Ressortchefin. Auch die Zuständigkeit für das kleine Aufgabenbündel rund um die Integration von Zugewanderten siedelte man unverändert beim Sozialen an. Der Versuch seitens des Innenministeriums, die Zuständigkeit für das Asylbewerberleistungsgesetz an das Sozial- und Verbraucherschutzressort abzugeben – wofür man dort „sehr votierte“ (Q Strunden 2014) – scheiterte. Man konnte die Verschiebung deswegen nicht vollziehen, weil das Sozialministerium diese ‚unbeliebte‘ Aufgabe nicht haben wollte. Strunden dazu: „Die haben gesagt: ‚Vielen Dank: brauchen wir nicht‘.“ Im Innenministerium sei man aber der Ansicht (gewesen), dass die Aufgabe von ihrer Beschaffenheit her viel mehr in das Portfolio des Sozialministeriums gepasst hätte. (ebd.).

In zweifacher Hinsicht rückt das Wirtschafts- und Arbeitsministerium als potentiell relevantes Ressort in den Fokus der Betrachtung. *Erstens* stand dem Haus der stellvertretende Ministerpräsident – und damit neben Parteichef Holger Zastrow der einflussreichste FDP-Mann – vor. Wie schon in Hessen und Baden-Württemberg wäre es denkbar gewesen, dass der FDP-Ministerpräsidentenstellvertreter integrationspolitische Aufgaben in seinen Verantwortungsbereich holen könnte. *Zweitens* legte die neue Linie der Regierung im Hinblick auf die Zuwanderung qualifizierter Fachkräfte nahe, dass man in jenem Ministerium welches für die einschlägigen Bereiche ‚Wirtschaft und Arbeit‘ zuständig zeichnete, neue Strukturen vermuten könnte.

Folgt man zunächst den Eckdaten von Morloks Lebenslauf, finden sich keine besonderen Hinweise auf Vorkenntnisse, einschlägige Erfahrungen oder gesteigerte Aufmerksamkeit (Munzinger 2009f). Auch in den vorherigen Kettengliedern hatte man im Hinblick auf das Politikfeld keine Vorfestlegungen für Strukturen getroffen. Entsprechend habe man sich im Wirtschaftsministerium weder zu seiner Zeit noch zu Morloks Zeit mit eigenen Personal- oder Aufbaukapazitäten um Aufgaben der Zuwanderung gekümmert, erinnert sich Gillo (Q 2013). Er führt weiter aus: Wenn es um Fachkräfteanwerbung ging, habe man sich während seiner Amtszeit beim Innenministerium dafür eingesetzt, dass Unternehmen die Menschen aus dem Ausland werben. Einen ähnlichen

²²³ Strunden weist in diesem Zusammenhang aus nachvollziehbaren Gründen darauf hin, dass die Einschätzung der Wahrnehmung seiner Person seitens anderer Akteure und seine Selbstwahrnehmung aufgrund zwangsläufig spekulativ-subjektiver Aussagen wenig zur Erhellung beitragen könnten.

Eindruck schildert Strunden (Q 2014): Das Wirtschaftsministerium habe sich bis Mitte der Legislaturperiode 2009-14 aus der Fachkräfteanwerbung nahezu komplett herausgehalten. Erst ab der Mitte habe man „mitgezogen“. Aber trotzdem habe weiterhin gegolten, dass dort keine gesonderten Kapazitäten vorgehalten wurden. Zuwanderungspolitik geschehe fast ausnahmslos im Innenministerium – auch deshalb, weil das Haus für Aufenthaltsrecht zuständig war und ist. Nur punktuell habe es Zusammenarbeit gegeben, wie zum Beispiel, dass man gelegentlich einen Workshop oder eine Informationsveranstaltung miteinander organisierte. Trotzdem hätte sich Gillo (Q 2013) gewünscht, dass man sich im Wirtschaftsministerium – insbesondere infolge der Neuausrichtung in der Zuwanderungspolitik – mehr darum gekümmert hätte.






Zusammenfassend kann man also aus den letztbetrachteten Delegationsbeziehungen zwischen Kettenglied IV und V mehrere Erkenntnisse gewinnen. Die wichtigste bezieht sich auf das Innenministerium. Ressortchef Ulbig kam zwar mit Vorerfahrung im Bereich der Fremdenfeindlichkeit ins Haus; für erhöhtes Engagement im Bereich Zuwanderung wurde er jedoch erst sensibilisiert, als er sich darüber informierte, welches Aufgabenspektrum im Innenressort bearbeitet würde. Im Vorfeld hatte Strunden seinen Verantwortungsbereich bereits in Eigenregie umorganisiert. Dies könnte die Erklärung dafür sein, dass während der Regierungsperiode 2009-2014 im Innenministerium keine größeren Umbaumaßnahmen vonstattengingen. Das Sozialressort erwehrte sich erfolgreich der budgetbeeinträchtigenden Zuständigkeit für das Asylbewerberleistungsgesetz, kümmerte sich aber weiterhin um die Integration von Zuwanderern. Im Wirtschaftsministerium verzichtete man trotz Anstrengungen der Regierung zur Anwerbung von qualifizierten Fachkräften auf die Bereitstellung gesonderter Kapazitäten.




6.6.4.2 Datenkomprimierung und Erklärung mittels Modell

Die aufbereiteten Daten für die akteurszielbezogene Gesamtzusammenhangsanalyse zeigen ein hypothesenkritisches Bild. (1) Die CDU trat mit neuen Zielen in der Zuwanderungspolitik auf. Dabei stieß sie bei der FDP nicht auf Ablehnung. Trotz der Fixierung jener Neuausrichtung im Koalitionsvertrag unterblieben Veränderungen in der Aufbaustruktur. (2) Die Freidemokraten konnten sich hingegen mit ihrer integrationspolitischen Agenda nicht durchsetzen. Somit waren sie inhaltlich wie auch ressortbezogen aus integrationspolitischen Fragestellungen ausgeschlossen. (3) Nachdem die Christdemokraten in der Vorperiode die Aussiedlerthematik nicht angesprochen hatten, widmeten sie dieser Migrantengruppe einen von vier Textteilen. In der Koalitionsaushandlung konnten sie die Einführung eines Beauftragten für Heimatvertriebene und Spätaussiedler festschreiben. Dieser wurde schließlich nahe beim Ministerpräsidenten in der Staatskanzlei angesiedelt. (4) Im Sozialministerium erwehrte man sich erfolgreich einer zusätzlichen Aufgabe im Bereich der Migrationspolitik. Die Integrationszuständigkeit blieb weiterhin dort verortet. (5) Im Wirtschaftsministerium kam es trotz Neuausrichtung in den vorhergehenden Kettengliedern nicht zu einer Schaffung personeller oder struktureller Kapazitäten für zuwanderungspolitische Fragen. Dies sei laut Strunden (Q 2014) mitunter dadurch zu begründen, dass das Ministerium in FDP-Hand

lag. Die Liberalen waren mit migrations- und integrationspolitischen Themen zunächst nicht in Erscheinung getreten.

Abbildung 6.6.9: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen der Fallgruppe Sachsen 2009-2013 ohne Berücksichtigung des Ost-West-Faktors

Fallgruppe Sachsen 2009-2013						
Nr.	Entscheidungsgegenstand	Stichwort	Beteiligte	Seq.	Del.Bez.	Erk.
1	Zuwanderung	Neue Agenda	CDU/FDP/Koa/MiPr/Innenm.	1-3	3	
2	Integration	FDP-Aufmerksamkeit	FDP/Koa/MiPr/Sozialm.	1-3	3	
3	Aussiedler	CDU-Beauftragter	CDU/Koa/MiPr	1-2	2	
4	AsylbewerberLG	Inneres vs. Soziales	MiPr/Innenm./Sozialm./SpB.	2-4	4	
5	Zuwanderung	Neue Agenda	CDU/FDP/Koa/MiPr/MWAV	1-3	3	
				1-4	15	9/6/0
				<< Gesamt		15

Legende
Erk.
 konform
 falsifiziert
 keine Aussage möglich
Del. Bez.
Anzahl der Delegationsbeziehungen
Seq. beteiligte Sequenzen

Eigene Darstellung.






Die Ergebnisse dieser Fallgruppe sind insbesondere deshalb diskussionswürdig, weil theoretisch angelegte Erklärungsversuche in auffallend hoher Zahl scheitern. Erklärungen in vorangegangenen Fallgruppen im Bundesland Sachsen haben oft gerade deshalb funktioniert, weil sich sowohl auf der abhängigen als auch auf den unabhängigen Variablen wenig bewegte. *Einerseits* wurde das Akteursbild von fehlender Aufmerksamkeit und damit zwangsläufig ausbleibenden Zielen zur Horizontalverortung geprägt. *Andererseits* blieben passend dazu wesentliche Veränderungen auf der abhängigen Variable aus. Zudem bewegte sich die abhängige Variable – sofern sie sich bewegte – ihrerseits wiederum auf sehr niedrigem Niveau.

Umso leichter die Erwartungskriterien aufgrund dieser Werte in den vorangegangenen Fallgruppen erfüllt werden konnten, desto schwieriger gestaltet sich die Analyse in der aktuell betrachteten Fallgruppe. Denn nun scheinen sich die Werte der unabhängigen Variablen verändert zu haben: Verschiedene Akteure zeigten anscheinend erhöhtes Interesse am Gegenstand. Trotzdem fand kaum Reorganisation statt. Vor dem Hintergrund der überwiegend hypothesenkonformen westdeutschen Fallgruppen stellt sich freilich die Frage, ob bundeslandspezifische Faktoren eine Rolle spielen. Um dieser Sache nachzugehen, müssen Vergleichswerte aus anderen Bundesländern herangezogen werden. Insbesondere im Vergleich der Aufmerksamkeit von Akteuren gegenüber dem Politikfeld sieht es innerhalb Sachsens im Zeitverlauf zwar so aus, als ob diese eklatant steigen würden; bezieht man aber die Werte anderer Bundesländer mit ein, so sind Ziele der Akteure aus der aktuell betrachteten Fallgruppe immer noch sehr niedrig. Zur Erinnerung: Die CDU erreichte 1,47% Textanteil, während die Freidemokraten auf 1% Textanteil kamen. Auch im Vergleich der Regierungserklärungen kann die Aufmerksamkeit dort im Vergleich mit westdeutschen Ländern als niedrig bezeichnet werden. Tillich räumte Themen des Politikfelds nur sehr kurze Textabschnitte ein.

Das Problem hypothesenablehnender Ergebnisse kann also ausgeräumt werden, indem man sich die Datenreferenzpunkte aus westdeutschen Bundesländern vergegenwärtigt. Hintergrund dieser systematischen Unterschiede bei den Akteurszielniveaus sind die besonderen soziostrukturellen Gegebenheiten in Sachsen. Zudem kann angenommen

werden, dass sich weder vertikale Veränderungen im Innenministerium noch eine horizontale Verschiebung vom Innen- ins Wirtschaftsministerium ergaben, weil Strunden noch vor der neuen Regierungsperiode sein Referat neu ausgerichtet und damit die organisatorischen Weichenstellungen bereits im Jahr 2008 vorgenommen hatte.

Abbildung 6.6.10: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen der Fallgruppe Sachsen 2009-2013¹ mit Berücksichtigung des Ost-West-Faktors

Fallgruppe Sachsen 2009-2013 ¹						
Nr.	Entscheidungsgegenstand	Stichwort	Beteiligte	Seq.	Del.Bez.	Erk.
1	Zuwanderung	Neue Agenda	CDU/FDP/Koa/MIPr/Innenm.	1-3	3	
2	Integration	FDP-Aufmerksamkeit	FDP/Koa/MIPr/Sozialm.	1-3	3	
3	Aussiedler	CDU-Beauftragter	CDU/Koa/MIPr	1-2	2	
4	AsylbewerberLG	Inneres vs. Soziales	MIPr/Innenm./Sozialm./SpB.	2-4	4	
5	Zuwanderung	Neue Agenda	CDU/FDP/Koa/MIPr/MWAV	1-3	3	
				1-4	15	15/0/0
				<< Gesamt		
				15		

Eigene Darstellung.

6.6.5 Exkurs

Neben dem Thema Zuwanderung, welches erst in den letzten Jahren des Untersuchungszeitraums vermehrt ins Rampenlicht rückte, war der Umgang mit Fremdenfeindlichkeit von Anbeginn der dominierende Gegenstand von Migrations- und Integrationspolitik in Sachsen. Der Kampf gegen Fremdenfeindlichkeit sei – so die einhellige Meinung der Interviewpartner aus ostdeutschen Bundesländern (insb. Q Gillo 2013, Q Lauinger 2015, Q Strunden 2014²²⁴) – im Osten Deutschlands schon immer ein zentraler Bestandteil des Politikfelds gewesen. Die Frage ist dann freilich, warum es zu keiner öffentlich wahrnehmbaren Stelle²²⁵ in der Sächsischen Landesregierung kam. Zur Erhellung dieser Frage muss das Blickfeld über die Exekutive hinaus auf die Legislative ausgedehnt werden.

Eine sächsische Besonderheit ist nämlich die Ansiedlung des Ausländerbeauftragten bei der Legislative und nicht – wie sonst üblich – im Bereich der Regierung. Eine Betrachtung dieses Amtes steht außerhalb des Analyserahmens dieser Arbeit. Aufgrund der engen Verquickung hinsichtlich des Themengebiets, des Aufgabenkreises und der Besetzung des Postens mit einem Politiker der Mehrheitsfraktion(en) ist ein kurzer Blick auf diese sonderverortete Stelle dennoch lohnenswert. Hinzu kommt, dass sich das Amt – geprägt von den jeweiligen Amtsinhabern (vgl. auch Freie Presse 2015) – im Laufe der Zeit stark gewandelt hat.

Als klassischer Ausländerbeauftragter war der evangelische Pfarrer Heiner Sandig (CDU) in der Funktion eines Ombudsmanns und Anwalts der Ausländer gegenüber der Regierung in Sachsen eingesetzt. So ließe sich laut Gillo (Q 2013) die Verortung in der Legislative erklären: Sandig war als Abgeordneter auch einer der Vizepräsidenten des

²²⁴ vgl. Äußerungen zum Thema von Sandig und Extremismusforscher Eckhard Jesse im Tagesspiegel 2000.

²²⁵ Freilich fand Aufgabenerledigung in der Linie des Innenministeriums diesbezüglich statt. So will Strunden erwähnt wissen, dass der Ausländerbeauftragte dem Innenministerium keine Aufgaben abnehmen könne. Es käme aber des Öfteren vor, dass man beispielsweise im Bereich ‚Information und Awareness-Bildung‘ zusammenarbeite (Q Strunden 2014).

Landtags. Dass das Amt beim Landtag angesiedelt wurde, sieht Gillo (Q 2013) als großen Vorteil gegenüber Exekutivbeauftragten: Dadurch, dass man als regierungsunabhängige Stelle politische Qualitätskontrolle hinsichtlich der Migrations- und Integrationspolitik betreiben könne, sei man in einer Rolle, die dem Rechnungshof in Sachen Finanzen sehr ähnlich sei. Mit der ehemaligen Gleichstellungsministerin Frederike de Haas wurde 2004 eine Politikerin mit ausgeprägter Exekutiverfahrung berufen, die sich im Rahmen mit der Gender-Thematik schon ausführlich mit benachteiligten Bevölkerungsgruppen auseinandergesetzt hatte (vgl. Munzinger 2000b).

Mit Prof. Dr. Martin Gillo wurde schließlich 2009 ein Ausländerbeauftragter bestimmt, der sich neben der Bekämpfung der Fremdenfeindlichkeit als Hauptaufgabe auch die Anwerbung von Fachkräften als Thema erschloss. In Sachen Fremdenfeindlichkeit – also dem klassischen Betätigungsfeld des Ausländerbeauftragten – sähe er sich mehr als Inländer- denn als Ausländerbeauftragter, das heißt, als „jemand, der den Menschen, die in Sachsen leben, die Angst vor der Begegnung mit Ausländern nimmt und sie zum konstruktiven Zusammenleben ermutigt.“ (Q Gillo 2013). Aufgrund seines besonderen Lebenslaufs und der Neuausrichtung der christdemokratischen Zuwanderungspolitik in Sachsen besetzte Gillo neben der Fremdenfeindlichkeit auch die Anwerbung von Fachkräften als Thema. Strunden (Q 2014) bemerkt: „Ich muss aber auch ganz klar sagen: Herr Gillo hat mit seiner Biographie auch als ehemaliger Arbeitsminister und Mann aus der freien Wirtschaft als Weltoffener gesehen, dass Zuwanderung hier nicht ausreichend angesprochen wurde und hat das von Anfang an mitgemacht.“ Gillos Lebenslauf ist stark gekennzeichnet von beruflichen Stationen im Ausland – insbesondere in den USA und in der Schweiz –, bevor er 1999 als Personalchef des AMD-Konzerns zurück nach Sachsen kam.

Eine öffentlichkeitswirksame Verortung einer stabs- oder sonderorganisierten Stelle im Bereich der Regierung war also deshalb nicht entstanden, weil das für Sachsen spätestens seit den Geschehnissen von Hoyerswerda sehr wichtige Thema ‚Fremdenfeindlichkeit‘ vom Beauftragten des Landtags repräsentiert wurde. Dass sich der Beauftragte zusätzlich beim Themenkreis ‚Zuwanderung‘ eingeklinkt hat, ist wohl der Person Gillos zu verdanken. An der Verortung und Bezeichnung des Ausländerbeauftragten hat sich bis heute nichts geändert. Auch hält Gillo die entsprechende Begründung der entscheidenden Akteure bereit. Über die Namensgebung des Amts sei durchaus diskutiert worden: „Als ich ankam sagte man zu mir: ‚Ja, Deine Stelle nennen wir nicht Ausländerbeauftragter. Das ist ja altmodisch. Wir nennen die jetzt ‚Integrationsbeauftragter‘. Und ich dachte: ‚Das ist ja richtig cool.‘ Wie sich aber herausstellte: [...] die Freunde in der Fraktion und in der Politik, die sich im Landtag mit meinen Themen beschäftigen: Das ist im Augenblick der Innenausschuss. In dem Augenblick, in dem mein Titel geändert würde, würde der Sozialausschuss für mich verantwortlich werden. Um wieder mal die krummen politischen Wege zu zeigen: Dagegen wehrte sich der Innenausschuss. Ich dachte: ‚Was soll das – eine Umbenennung ist doch gar kein Problem‘. Es ist bis heute nicht geschehen. Und ich muss Ihnen sagen: Ich bin sogar eigentlich ganz froh.“ (Q Gillo 2013).

Auch dass die Landtags-Anbindung bleibt, hält er für richtig: „Wenn ich jetzt beim Innenministerium oder beim Sozialministerium angesiedelt wäre: Ich würde versuchen etwas zu erreichen und wenn die Ministerin oder der Minister meiner Meinung wäre, dann würde das so rausgehen. Und dann würden alle Leute wissen: ‚Die Ministerin oder der Minister steht dahinter und dann müssen wir das halt so machen‘. Als Berater appelliere ich an das, was ich für richtig halte. Ich kann also keine Anweisungen geben, aber ich habe auch den Freiraum, Dinge zu sagen, die dem Ministerium äußerst unangenehm sind – was ich auch tue. Ich verstehe mich als jemand, der den gesellschaftspolitischen Dialog zu diesem Thema nach vorne bringt.“ (Q Gillo 2013).

6.7 Testergebnisse

Im theoretischen Modell wurden Organisationsveränderungen in der Aufbaustruktur überwiegend auf die Ziele von Akteuren zurückgeführt. Lediglich die ersten beiden Hypothesen hatten jene Akteursziele nur mittelbar im Blick. Sie bezogen sich vielmehr auf die Verweildauer von Akteuren in der Delegationskette. Diese sogenannten Gewohnheitshypothesen stellten die Behauptung in den Raum, dass eine längere Verweildauer der Akteure an einer Stelle in der Delegationskette zu einer geringen Wahrscheinlichkeit auf Veränderung der Aufbaustruktur in deren Verantwortungsbereich führe. Nachdem sich nämlich Akteure zu Beginn ihrer Tätigkeit zugunsten eines bestimmten Arrangements entschieden hätten und je öfter diese Akteure jenes Arrangement im Zeitverlauf durch Untätigkeit bestätigt hätten, desto weniger wahrscheinlich sei die Chance auf eine abweichende Entscheidung in der Zukunft (H1.1). Es sei denn, die Veränderungen sind Teil eines mittel- oder langfristig angelegten Wandlungsprozesses, an dessen Ende der Akteur ein konkretes aufbauorganisatorisches Arrangement vorgesehen hat (H1.2).

Die Testergebnisse stützen die Behauptung aus H1.1. Wenn, dann finden Organisationsveränderungen meist im unmittelbaren Nachgang personeller Zäsuren statt. Sehr selten entscheiden sich Akteure erst zu einem späteren Zeitpunkt für wesentliche Veränderungen in ihrem Verantwortungsbereich. Umgekehrt führen neue Akteure nicht immer zu neuen aufbauorganisatorischen Arrangements. Insbesondere kann man für Sozialministerien, in denen das Politikfeld vom Vorgängerminister kaum bearbeitet wurde, feststellen, dass oft auch die Nachfolger diesen Zustand nicht änderten.

Die Behauptung aus H1.2, wonach häufige Veränderungen der Aufbauorganisation auf einen strategischen Wandlungsprozess hindeuten, ist im Test zwar plausibel – jedoch nur entlang einer sehr kleinen Fallzahl, an der die Hypothese getestet werden konnte. Akteure gestalten Arrangements überwiegend abrupt um und greifen sehr selten auf strategische Wandlungsprozesse in mehreren Stufen zurück. Wenn doch, dann fanden Veränderungsprozesse überwiegend innerhalb weniger Wochen oder Monate statt.

So fällt das Fazit des Gewohnheitshypothesentests wie folgt aus: H1.1 hat sich bestätigt, H1.2 ist für den Betrachtungsgegenstand kaum relevant.

Erfolgreich verlief der Test akteurszielbezogener Hypothesen (H2-H4). Von insgesamt 436 Fällen wurden zunächst lediglich 11 potentiell relevante im Nachgang aussortiert. Für diese Fälle war am Ende die Datenmenge zur Sicherstellung der angestrebten Auswertungsqualität nicht ausreichend. Diese geringe Zahl von nur 11 Ausfällen spricht für die gewählte Datensammlungs- und -verarbeitungsstrategie. Für die 425 verbleibenden Fälle konnte der Gesamtmechanismus mit hohem Erklärungsgrad bestätigt werden. Damit bestanden nicht nur die einzelnen Hypothesen, sondern die Kombination jener Hypothesen in Form des Gesamtmechanismus den Test zu über 90% erfolgreich.

Nur in knapp 10% der Fälle mussten eine oder mehrere Hypothesen zurückgewiesen werden. Die Zurückweisungen sind nicht gleich über die einzelnen Fallgruppen verteilt. Eine auffällige Häufung findet sich in der Fallgruppe ‚Hessen 1995-1999‘. Im SPD/Grüne-regierten Zeitraum waren insgesamt mehr als 1/3 der Fälle nicht hypothesenkonform. Diese Häufung entstand im ‚grünen‘ Pfad der Delegationskette. Zwar waren sämtliche Akteure messbar unzufrieden sowohl mit der allgemeinen Aufbauorganisation als auch mit der Verortung der Migrations- und Integrationspolitik; trotzdem hielt man an der Organisationsstruktur fest. Mehr noch: An die Stelle, an der die Überforderung der Akteure mit dem unüberschaubaren Zuständigkeitsbereich sichtbar zutage trat und von Akteuren öffentlich kommuniziert und diskutiert wurde, verschob man zusätzliche Aufgaben der Migrations- und Integrationspolitik.

Die zweite auffällige Häufung zurückgewiesener Hypothesen findet man in der Fallgruppe ‚Sachsen 2009-2013‘. Hier handelt es sich um 2/3 der Fälle. Allerdings sind besagte Fälle nach Berücksichtigung des Ost/West-Faktors hypothesenkonform. Es stellte sich nämlich heraus, dass in besagter Fallgruppe Organisationsveränderungen ebenso entlang von Akteurszielen stattfinden; aufgrund anderer sozio-struktureller Gegebenheiten im Osten der Republik bedarf es zu einer Veränderung des aufbauorganisatorischen Arrangements der Überschreitung einer höheren Aufmerksamkeitsschwelle als im Westen.

Abbildung 6.7: Übersichtstabelle zu den Testergebnissen aller Fallgruppen

Gesamtübersicht des Hypothesentests nach Bundesländern und Fallgruppen					
Bundesland	Zeitspanne	konform	falsifiziert	k. Aussage	Gesamt
Baden-Württemberg	1996-2001	11	0	0	11
Baden-Württemberg	2001-2006	8	1	2	11
Baden-Württemberg	2006-2011	9	2	0	11
Baden-Württemberg	2011-2013	16	3	0	19
Baden-Württemberg	1996-2013	44	6	2	52
Bayern	1993-2008	13	2	1	16
Bayern	2008-2013	13	1	0	14

Bayern	2013	8	0	0	8
Bayern	1993-2013	34	3	1	38
Hessen	1995-1999	19	8	1	28
Hessen	1999-2003	15	0	0	15
Hessen	2003-2009	13	0	0	13
Hessen	2009-2013	26	0	0	26
Hessen	1995-2013	73	8	1	82
Niedersachsen	1990-1994	23	2	1	26
Niedersachsen	1994-2003	12	4	2	18
Niedersachsen	2003-2013	39	0	3	42
Niedersachsen	2013	25	7	0	32
Niedersachsen	1990-2013	99	13	6	118
Rheinland-Pfalz	1991-1994	7	4	0	11
Rheinland-Pfalz	1994-2006	27	2	0	29
Rheinland-Pfalz	2006-2011	20	5	0	25
Rheinland-Pfalz	2011-2013	53	0	0	53
Rheinland-Pfalz	1991-2013	107	11	0	118
Sachsen	1990-2002	9	0	1	10
Sachsen	2002-2004	10	0	0	10
Sachsen	2004-2009	11	1	0	12
Sachsen ohne O-W-Faktor	2009-2013	9	6	0	15
Sachsen mit O-W-Faktor	2009-2013'	15	0	0	15
Sachsen ohne O-W-Faktor	1990-2013	20	7	1	28
Sachsen mit O-W-Faktor	1990-2013'	26	1	1	28
Gesamt ohne O-W-Faktor	1990-2013	377	48	11	436
Gesamt mit O-W-Faktor	1990-2013	383	42	11	436

Eigene Darstellung.

Vergleicht man jeweils den Erklärungsgrad nach Bundesländern fällt wiederum auf, dass in keinem Bundesland auffallend niedrige Werte zu verzeichnen sind. Weitere bundeslandspezifische Drittvariablen sind daher unwahrscheinlich.

Die Besorgnis, dass die Datenmenge Einfluss auf den Erklärungsgrad gehabt haben könnte, hat sich nicht bestätigt. Für die aktuelleren Betrachtungszeiträume waren mehr Daten vorhanden als für weiter zurückliegende Zeiträume. Mit knapp 93% liegt der Erklärungsgrad für alle jeweils jüngsten Fallgruppen pro Bundesland entsprechend rechnerisch um 3 Prozentpunkte höher. Bei einer Gesamtfallzahl von 436 hätte es jedoch nur 3 oder 4 weiteren Fällen bedurft, die den Hypothesen entgegenstehen hätten müssen, um das Verhältnis auszugleichen. Dieser rechnerische Unterschied kann dem Testdesign kaum nachteilig ausgelegt werden.

Kapitel 7: Schluss

Das Hauptanliegen dieser Dissertationsschrift lag darin, wissenschaftlichen Mehrwert im Forschungsbereich der politischen Verwaltungsorganisation sowohl in empirischer als auch in theoretischer Hinsicht zu produzieren. In einem kurzen Absatz (7.1) soll dieser Mehrwert nochmals resümiert werden. Der darauffolgende Absatz (7.2) beschäftigt sich sodann mit einigen offengebliebenen Fragen und gibt einen kurzen Ausblick.

7.1 Erkenntnisse im Überblick

Im Rahmen dieses wissenschaftlichen Beitrags wurden verschiedene, sich teilweise überlappende Aspekte aus mehreren Forschungssträngen zusammengetragen und neuartig miteinander verknüpft. Dazu wurden verwaltungswissenschaftliche, politikwissenschaftliche, allgemein organisationswissenschaftliche, soziologische sowie migrations- und integrationsspezifische Elemente kombiniert.

Im ersten Teil des Texts konnte am Beispiel der Migrations- und Integrationspolitik aufgezeigt werden, dass die Ansiedlung von Aufgaben eines Politikfelds in der Aufbauorganisation von Ministerialverwaltungen stark variieren kann. Zahlreiche Ministerialverwaltungen wurden daraufhin untersucht, wie migrations- und integrationspolitische Aufgaben horizontal und vertikal in der Aufbaustruktur verortet worden sind. Dabei wurden Daten aus sechs Bundesländern für einen Zeitraum von mehr als 15 Jahren herangezogen und im Rahmen einer detaillierten Formalstrukturanalyse untersucht. Es zeigte sich eine reichhaltige Varianz von Ansiedlungslösungen zwischen den Bundesländern und über die Zeit hinweg. In Niedersachsen fanden im Zeitverlauf mehrmals radikale Organisationsveränderungen statt, die sich wesentlich auf die Gestalt der Migrations- und Integrationspolitik im Ministerialaufbau auswirkte. Die ministerielle Aufbauorganisation in Sachsen und Bayern zeigte sich deutlich veränderungsärmer. Auch präsentierte sich das betrachtete Politikfeld auf einem vertikal deutlich niedrigeren Niveau als in anderen Bundesländern.

Das Innen- und das Sozialressort sind geläufige horizontale Ansiedlungsorte migrations- und integrationspolitischer Aufgaben. In dieser Hinsicht ist Hessen aufschlussreich. Aus dem Sozialministerium wechselte der linienorganisierte Integrationsbereich in Abteilungsstärke ins Justizministerium. In Rheinland-Pfalz setzte man schon früh auf eine stabsorganisierte Ansiedlung integrationspolitischer Aufgaben. Über den Betrachtungszeitraum hinweg formte man den Stab in eine linienorganisierte Abteilung um. In der Politikwissenschaft will man in Umformungsprozessen wie dem in Rheinland-Pfalz einen Trend identifiziert haben (vgl. Reichersdorfer 2011, Blätte 2010), wonach stabsorganisierte Integrationspolitik tendenziell in linienorganisierte Formen überführt, dann dort konzentriert und vertikal aufgewertet wird. Auch das Land Baden-Württemberg, das 2011 ein eigenes Integrationsministerium erhielt, wird in diesem Zusammenhang als Beispiel angeführt. Dieser Trend bestätigt sich jedoch mit Blick auf

die ausgewählten Daten nicht. Im rot-grünen Niedersachsen und im CSU-geführten Bayern kam es zu gegenteiligen Organisationsveränderungen. Ein Novum stellt die Herauslösung des Ausländerrechts aus dem Innenministerium in Rheinland-Pfalz dar. Damit wurde mit einer Organisationsform gebrochen, die man bis dahin überwiegend als selbstverständlich erachtet hatte.

Vor allem im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik spielte und spielt das Beauftragtenwesen oft eine wichtige Rolle. In jedem Bundesland gab es im Zeitverlauf einen Beauftragten, der für bestimmte Aufgaben des Politikfelds bestellt war. Oft handelte es sich um Integrationsbeauftragte. In den 90er Jahren waren es die Ausländerbeauftragten. Bayern hatte lange Zeit keinen Integrationsbeauftragten und schuf dieses Amt im Jahr 2009. In einigen Bundesländern wurde der Beauftragte abgeschafft. In Niedersachsen gibt es seit 2013 nach kurzer Unterbrechung wieder eine Beauftragte. Weniger häufig wurden Beauftragte für den Migrationsaspekt des Politikfelds bestellt. In CDU-geführten Bundesländern wurde nicht selten ein Beauftragter für Aussiedler bestellt, der sich regelmäßig auch und meist vorwiegend um deutsche Vertriebene und Flüchtlinge kümmerte.

Die festgestellte Varianz aufbauorganisatorischer Ansiedlung von Aufgaben der Migrations- und Integrationspolitik zog die Frage nach sich, wie sich diese reichhaltige Vielfalt erklären lässt.

Mit dem Grundkonzept einer akteursbasierten Verhaltenstheorie konnte ein theoretisches Argument zur Erklärung jener aufbauorganisatorischen Varianz aufgebaut werden. Im Zuge dessen wurde sowohl eine Möglichkeit aufgezeigt, von mitunter immer komplexeren RC-Modellierungen abzukommen. In diesem Rahmen konnte ein Beitrag zur Salienz- und der Delegationsforschung geleistet werden. Der Hauptbeitrag liegt jedoch darin, dass komplexe Organisationsgefüge mittels eines einfachen Mechanismus erklärt werden können. Ein und derselbe Mechanismus wird durch die Verknüpfung einzelner Delegationsbeziehungen zu einer Delegationskette mehrmals hintereinandergeschaltet und erweckt so den Eindruck eines komplizierten Entscheidungssystems. Das theoretische Argument verdeutlicht, dass aber dieser sich wiederholende Mechanismus mittels nur weniger Bedingungen umschrieben werden kann.

Das theoretische Argument führt aufbauorganisatorische Arrangements schließlich im Wesentlichen auf die Ziele von Akteuren in besagter Delegationskette zurück. Entweder die Akteure treffen Entscheidungen über jene aufbauorganisatorischen Arrangements selbst oder delegieren die entsprechenden Entscheidungsbefugnisse an die in der Delegationskette nachfolgenden Akteure. So entsteht ein Entscheidungs- und Delegationsgeflecht, dem ein einfacher Wirkmechanismus zugrunde liegt. Dieser lässt Erwartungen dahingehend zu, welcher Akteur sich wie entscheidet.

Entscheidungen zu treffen ist kostenreich. Sie setzen beispielsweise das Einholen von Informationen voraus. Das kostet Zeit, Geld und andere Ressourcen. Akteure als Prinzipale delegieren deshalb das Treffen von Entscheidungen in der Delegationskette weiter an Agenten. Entscheidungsbefugnisse werden die Prinzipale nur dann an das

nächstgelegene Glied in der Delegationskette übertragen, wenn sie sicher sein können, dass die Agenten in ihrem Sinne entscheiden werden. Deshalb setzt der Delegationsakt *erstens* Zielrichtungsgleichheit zwischen Prinzipal und Agent und *zweitens* ein Mindestmaß an Aufmerksamkeit des Agenten gegenüber dem Entscheidungsgegenstand voraus.

Wenn eine Entscheidung über die Ansiedlung einer Aufgabe aufgrund jener beiden Bedingungen immer wieder an den jeweils nachfolgenden Akteur delegiert wird, kann es sein, dass die Angelegenheit im Pfad des Mechanismus solange weiterwandert, bis sie schließlich beim Referatsleiter landet. Dieser ist meist der letzte im Glied der Kette mit Entscheidungsspielraum. Somit handelt es sich bei dieser Stelle um die vorläufig letzte Instanz, die über die Aufgabenansiedlung in entsprechend beschränktem Kompetenzbereich entscheidet.

Wie die Organisationsentscheidung des Akteurs ausfällt, der nicht delegiert, hängt von der Zielrichtung des Akteurs ab. Er kann an einer vertikal niedrigen oder hohen Verortung in der Aufbauhierarchie, an einer Ansiedlung als Stabs-, Linien- oder sonderorganisierten Stelle sowie an einer horizontalen Verortung im Innen-, Sozial- oder Bildungsbereich interessiert sein.

Weil der Entscheidungs- und Delegationsmechanismus wesentlich von den Zielen der Akteure abhängt, bildet die Abschätzung jener Ziele das Herzstück der Operationalisierung. Hauptsächlich kamen dabei die Programmtextanalyse, die Befragung, die Lebenslauf- und Karriereverlaufsanalyse sowie die Medienanalyse zum Einsatz. Mit hohem Aufwand wurden mehr als 50 Befragungen durchgeführt; davon 30 tiefergehende Gespräche. Circa 500 Zeitungsartikel wurden gesichtet, von denen mehr als 175 im Text Erwähnung fanden. Über 100 Regierungserklärungen, knapp 30 Koalitionsverträge, über 70 Parteiprogramme, über 100 Lebensläufe und Karriereverläufe, zahlreiche Reden, Programme und verschiedene Sekundärquellen flossen in die Untersuchung der Akteursziele mit ein.

Entlang der Delegationskette wurde zwischen den Akteurstypen Regierungsparteien (I), Koalitionsaushandlungsgremien (II), Ministerpräsidenten und deren Stellvertreter (III), Minister und andere Exekutivpolitiker (IV) sowie Spitzenbeamte (V) unterschieden. Für jeden Akteurstyp wurden die jeweils passenden Messinstrumente und Datengrundlagen gewählt.

Die konzeptionelle Strategie der ‚*convergent validation*‘, wonach der parallele Einsatz messzielgleicher Indikatoren zu einer höheren Genauigkeit führt, hat sich bewährt. Die Ziele nahezu aller relevanten Akteure konnten detailliert bestimmt werden. Ermittelt oder abgeschätzt wurden insbesondere *erstens* die Aufmerksamkeit der Akteure gegenüber einem bestimmten Politikfeld oder Thema sowie *zweitens* die Zielrichtung, die von den Akteuren diesbezüglich verfolgt wurde.

Der Aufwand zur Messung der Akteursziele hat sich schließlich gelohnt. Insgesamt 425 Fälle konnten getestet werden. Ein Fall konstituiert sich dabei um die Analyseeinheit einer einzelnen Delegationsbeziehung zwischen zwei Akteuren. In dieser Delegationsbeziehung wird über die Ansiedlung migrations- und integrationspolitischer Aufgaben oder Aufgabenbündel entschieden oder diese Entscheidung delegiert.

Erfreulich war die Bestätigung des theoretischen Arguments in ca. 90% der Fälle. Dabei erhielten nicht bloß einzelne Hypothesen das Prädikat ‚plausibel‘, sondern der Gesamtmechanismus. Jedoch gilt der Mechanismus nur dann als bestätigt, wenn alle einschlägigen akteurszielbezogenen Hypothesen angenommen werden konnten. Das theoretische Argument kann also die Ansiedlung migrations- und integrationspolitischer Aufgaben in der Aufbauorganisation von Landesministerialverwaltungen erklären.

Diese theoretische Erkenntnis geht einher mit einer reichhaltigen Sammlung von Daten zur Aufbauorganisation ausgewählter Landesministerialverwaltungen und Daten zu den Zielen von knapp 300 Akteuren. Die aufwendige Erhebung von Akteurszielen lohnte sich auch deshalb, weil nachgewiesen werden konnte, dass es eben keine typischen Ziele von sozialdemokratischen Ministerpräsidenten oder typische Ziele der CDU gibt. Akteure nehmen die unterschiedlichsten Positionen ein. Diese Positionen können sich zudem im Zeitverlauf ändern. Auch die Ziele von Kollektivakteuren lassen sich schwerlich Bundesland-übergreifend pauschalisieren. Nur drei verallgemeinerungsfähige Aussagen lassen sich über Parteien²²⁶ treffen: (1) Die FDP bevorzugt eher strukturschlanke Lösungen mit flexibler Stabsorganisation; (2) die CDU zeigt erhöhtes Interesse an Beauftragte für volksdeutsche Vertriebene, Flüchtlinge und Aussiedler; und: (3) die Grünen optieren meist für eine konzentrierte und linienorganisierte Ansiedlung integrationspolitischer Aufgaben. Weitere mutgemaßte Muster sind empirisch kaum haltbar. Mit dem Parteifamilien-Ansatz (z.B. Budge und Keman 1990, Bäck, Debus und Dumont 2011) zu arbeiten wäre beispielsweise in diesem Zusammenhang fatal gewesen. Individualakteure sind ohnehin nur schwer kategorisierbar. Die spärliche Liste an identifizierten Mustern bei Akteurszielen zeigt deutlich, dass eine Betrachtung jedes einzelnen Akteurs in der Kette ohne verallgemeinernde Kategorienzuweisung vonnöten war. Dieses Ergebnis stärkt den Ausführungen von Debus und Bräuninger (2012) den Rücken und widerspricht einigen im Abschnitt 5.3.1 angesprochenen Vorgehensweisen in der Sekundärliteratur. Dort werden zuweilen Ziele insbesondere von Landesparteien und insbesondere von Parteien über die Zeit hinweg als konstant angenommen. Auch wenn jene Annahme nicht oft explizit gemacht wird, so werden die gegebenen Unterschiede oftmals ignoriert oder man suggeriert zumindest, dass diese keine Rolle spielten (vgl. z.B. Pappi, Schmidt und Linhart 2008, Schmitt 2008). Dies kann stark verfälschende Auswirkungen auf die Interpretation von Ergebnissen haben.

Mit den Daten zur Akteurszielmessung ist der empirische Erkenntnisgewinn noch nicht abschließend umschrieben. Hinzu tritt das auf prozessanalytischem Wege gewon-

²²⁶ In Anhang 3 findet sich eine Darstellung der Aufmerksamkeitswerte von Parteien über die Zeit und über Bundesländer hinweg.

nene Material darüber, wie aufbauorganisatorische Arrangements aufgrund von Akteuren, deren Konstellation in der Delegationskette und deren Zielen entstanden sind. Diese Art von Erkenntnis lässt sich schwerlich in aller Kürze zusammenfassen. Vielmehr spricht der deskriptive Mehrwert jeder nachvollzogenen Organisationsänderung für sich.

So hält jedes Kapitel einen gewissen Mehrwert bereit. Zu diesem Mehrwert zählt auch die Art und Weise, in der im Rahmen von Kapitel 2 verschiedenartige Forschungsstränge miteinander verknüpft und aufgearbeitet wurden sowie die Erkenntnis, dass sich die innovativen und detailreichen Überlegungen zur methodischen Herangehensweise in Kapitel 5 bewährt haben. Den Hauptertrag kann man indes empirisch aus Kapitel 3, theoretisch aus Kapitel 4 und – beides verknüpfend – aus dem theorie-testenden Empiriekapitel 6 ziehen.

7.2 Ausblick

Dem gewonnenen Mehrwert steht in der Regel ein viel größeres Feld an noch zu bearbeitenden Fragestellungen gegenüber. Für einige Fragen war von Anbeginn klar, dass sich diese im Rahmen der formulierten Forschungsfragen nicht bearbeiten lassen. Einige andere Fragen tauchten erst bei der Bearbeitung des Projekts als erstrebenswert für zukünftige Projekte auf. Und schließlich gibt es die Fragen, die mit fortschreitender Zeit zwangsläufig auftauchen, weil neue empirische Phänomene auftauchen.

Letztere Fragengattung ergibt sich dadurch, dass der Betrachtungszeitraum am letzten Dezembertag 2013 sein Ende finden musste. Mittlerweile gibt es einige interessante Veränderungen in der Parteien- und dadurch auch in der Koalitionslandschaft. So wäre durchaus eine Betrachtung schwarz-grüner Bündnisse interessant – wenngleich festgestellt wurde, dass ohnehin keine Koalition der anderen gleicht. Auch auf der abhängigen Variablen haben sich einige Neuerungen ergeben. So liegt die erwartungsgemäße Aufwertung der Flüchtlingspolitik mit der Gründung einer eigenen Abteilung im bayerischen Sozialministerium außerhalb des Untersuchungszeitraums. Gerade weil sich aber das Politikfeld im migrationspolitischen Bereich aufgrund der zunehmend dominierenden Asylthematik wesentlich veränderte, war das Ende des Untersuchungszeitraums vor Beginn des Jahrs 2014 eine wichtige Entscheidung. Man hätte ansonsten die Ziele der Akteure unter neuen Paradigmen diskutieren und mit neuen Maßstäben vergleichen müssen.

Diejenigen Fragen, die während des Projekts aufkamen, beziehen sich meist auf Datenlücken, die sich im Rahmen der Datensammlung nicht befüllen ließen. Gerne ermuntere ich die Leserschaft, die prozessanalytischen Erkenntnisse noch mit weiteren Daten zu verdichten oder gar einige Fälle mit grundlegenden Daten bearbeitungsfähig zu machen. Nicht auszuschließen ist, dass sich einzelne Fälle durch zusätzliche Daten in anderem Licht präsentieren. Beispielsweise kann oftmals die versteckte Agenda einzelner Akteure nicht zur Gänze offengelegt werden. Ich freue mich auf jeglichen Input insbesondere von involvierten Zeitzeugen und Experten. Ebenso empfänglich bin ich für Vorschläge zur Weiterentwicklung theoretischer Bausteine oder methodischer Instrumente.

Unter erstgenannter Fragengattung sind all die Fragen versammelt, die im Zuge der Präzisierung der Forschungsfragen und der Eingrenzung des Betrachtungsgegenstands von vorneherein beiseitegelassen werden mussten. Dass es im Rahmen der empirischen Betrachtung eines derart breiten Felds zu Einschränkungen durch Fallauswahl kommen musste, bedarf nicht nochmals der näheren Erläuterung.

Besonders wichtig erscheint indes, welchen Beitrag das Dissertationsprojekt im theoretischen Bereich zu leisten vermochte. Der Schwerpunkt des theoretischen Arguments liegt auf den Akteurszielen. Ein genauer Blick verrät, dass Akteursziele als Ausprägungen der unabhängigen Variablen eingesetzt wurden. Im Zusammenhang mit den Akteurszielen gäbe es eine Reihe von Fragen, deren Beantwortung sicherlich interessante Nebenerkenntnisse produziert hätte. Zwei davon, die untereinander artverwandt sind, sollen hier Erwähnung finden, obwohl deren Erforschung ausdrücklich nicht Ansinnen des Projekts war.

Die *erste* dreht sich um die Genese von Akteurszielen: Wie kommen die Ziele zustande? Werden diese durch Mythen à la Meyer und Rowan (1977) überliefert, politisch sozialisiert oder gar wissenschaftlich deduziert? Wie tief beschäftigen sich die einzelnen Akteure mit Organisationspolitik, wenn sie *policies* verfolgen? Oder: Inwieweit treten dabei Fehlschlüsse und organisatorisch dysfunktionale Fehlentscheidungen auf? Es gelingt im Rahmen der Prozessanalyse an der ein- oder anderen Stelle hierauf einzugehen. Will man eine gültige Antwort auf diese Fragen erhalten, so würde dies ein weiteres, großangelegtes Forschungsprojekt erfordern.

Dies gilt auch für die *zweite* Frage, die sich in diesem Zusammenhang stellt. Sie dreht sich um die situativen Faktoren, die strukturell auf die Zielfindung der Akteure Einfluss haben könnten. Als ein relevanter Faktor wurde die Drittvariable ‚Ost-West-Unterschied‘ identifiziert. Nicht auszuschließen ist, dass es weitere Erklärungen mittlerer Reichweite für eine begrenzte Auswahl von Fällen gibt, in denen Akteure systematisch zu bestimmten Zielen gefunden haben könnten. In diesem Zusammenhang ist beispielsweise Flüchtlingssituation Anfang der 90er und ab 2014 zu nennen. Ebenso beeinflussten die Anschläge des 11. Septembers das migrationspolitische Zielportfolio vieler Akteure.

Sicherlich liegt in der Genese von Akteurzielen noch ein erforschenswertes Feld verborgen. Für die Beantwortung der Forschungsfragen ist dieses Feld aber nicht relevant. Hier waren die Endprodukte dieser Genese – nämlich die Ziele von Akteuren an sich – maßgeblich.

So bleibt am Ende die Feststellung, dass diese Dissertationsschrift ihren Beitrag zur schrittweisen Befüllung einer breit klaffenden Forschungslücke liefern konnte. Die Arbeit geht dabei hinsichtlich der Detailschärfe und/oder des Betrachtungsumfangs sehr viel weiter als die meisten der bisher dagewesenen Untersuchungen in diesem Bereich. Zudem ist sie die bisher einzige, die systematisch erklärungsbasiert ein solch breites Feld aufarbeitet. Der Größe des Forschungsfelds geschuldet bleiben sowohl einige empirische als auch theoretische Fragen ungelöst. Deren Beantwortung wird mit den gewonnenen Erkenntnissen in Zukunft deutlich leichter fallen.

Quellenverzeichnis

Hinweis: Im Quellenverzeichnis sind all die Datenquellen aufgelistet, die eigens für das Dissertationsprojekt generiert wurden. Sie sind deshalb nicht elektronisch oder papierbasiert öffentlich und teilweise auf Anfrage zugänglich.

- Q Anonym1 (2014): Persönliches Interview im Jahr 2014 in Stuttgart.
- Q Anonym2 (2013): Telefonkurzinterview mit Ergebnisprotokoll im Jahr 2013.
- Q Banzer, Jürgen (2014): Persönliches Interview vom 6. Mai 2014 in Wiesbaden.
- Q Bartsch, Raymond (2012): E-Mail-Verkehr vom 23. Oktober 2012.
- Q Bauer, Theresia (2015): Schriftliche Befragung vom 11. Februar 2015.
- Q Baum, Henning (2012): E-Mail-Verkehr vom 19. September 2012.
- Q Beckstein, Günther (2013): Persönliches Interview vom 6. Juni 2013 in Nürnberg.
- Q Bey, Karl (2014): Telefoninterview vom 19. August 2014.
- Q Beyerbach, Hilde (2012) : Telefonauskunft zzgl. E-Mail-Verkehr vom 31. August 2012.
- Q Edinger, Florian (2014): Persönliches Interview vom 6. Mai 2014 in Mainz.
- Q Edlbauer, Benedikt (2012): E-Mail-Verkehr vom 22. Mai 2014.
- Q Erpenbeck, Gabriele (2012): Persönliches Interview vom 27. November 2012 in Hannover.
- Q Erpenbeck, Gabriele (2013): E-Mail-Verkehr vom 18. März 2013.
- Q Gentner, Jochen (2012a): E-Mail-Verkehr vom 31. August 2012.
- Q Gentner, Jochen (2012b): E-Mail-Verkehr vom 05. September 2012.
- Q Gentner, Jochen (2012c): Telefoninterview vom 11. Oktober 2012.
- Q Giestl, Wilhelm (2014): Telefoninterview vom 20. August 2014.
- Q Gillo, Martin (2014): Persönliches Interview vom 19. April 2013 in Dresden.
- Q Goll, Ulrich (2013): Persönliches Interview vom 28. Januar 2013 in Stuttgart.
- Q Hahn, Jörg-Uwe (2014): Persönliches Interview vom 7. Mai 2014 in Wiesbaden.
- Q Jelit, Herbert (2015): Persönliches Interview vom 2. März 2015 in Hannover.
- Q Keyenburg, Hermann (2012): E-Mail-Verkehr vom 12. September 2012.
- Q Kleinhappl, Birgit (2012): Telefoninterview vom 9. November 2012.
- Q Klöckner, Dieter (2013): Persönliches Interview vom 6. März 2013 in Mainz.
- Q Knapp, Andreas (2016): Persönliches Interview am 13. April 2016 in Sindelfingen-Darmsheim.
- Q Kufen, Thomas (2014): Persönliches Interview vom 9. Juli 2014 in Düsseldorf.
- Q Lauinger, Dieter (2015): Persönliches Interview vom 30. März 2015 in Erfurt.
- Q Lill, Matthias (2011): Persönliches Interview vom 26. September 2011 in München.
- Q Lill, Matthias (2012): Telefoninterview vom 13. November 2012.
- Q Meyer, Brigitte (2014): Persönliches Interview vom 26. Oktober 2011 in München.
- Q Michna, Hans-Achim (2014): Persönliches Interview vom 16. April 2014 in Wiesbaden.
- Q Michna, Hans-Achim (2014b): E-Mail-Verkehr vom 12. August 2014.
- Q Müller, Emilia (2014): Schriftliche Befragung vom 20. Mai 2014.
- Q Neumeyer, Martin (2011a): Persönliches Interview vom 26. September 2011 in München.
- Q Neumeyer, Martin (2011b): Persönliches Interview vom 28. Oktober 2011 in Abensberg.
- Q Neutzner, Andreas (2014): Persönliches Interview vom 16. April 2014 in Wiesbaden.
- Q Nischler-Leibl, Christiane (2011): Schriftliche Befragung vom 28. Oktober 2011.
- Q Ollenschläger, Christian (2012a): Persönliches Interview vom 25. Oktober 2012 in Hannover.
- Q Ollenschläger, Christian (2012b): E-Mail-Verkehr vom 16. Oktober 2012.
- Q Polat, Filiz (2015): Persönliches Interview vom 11. März 2015 in Hannover.
- Q Pusch, Helmut (2012): Schriftliche Stellungnahme vom 6. September 2012.
- Q Rappart, Thomas (2012): Telefoninterview vom 4. Oktober 2012.
- Q Rech, Heribert (2013): Persönliches Interview vom 16. April 2013 in Stuttgart.
- Q Rütten, Anton (2014): Persönliches Interview vom 9. Juli 2014 in Düsseldorf.
- Q Schröder-Köpf, Doris (2015): Persönliches Interview vom 2. März 2015 in Hannover.

- Q Seinsche, Tobias (2012): Telefoninterview zuzüglich E-Mail-Verkehr vom 5. September 2012.
- Q Spiegel, Anne (2013): Persönliches Interview vom 5. März 2015 in Mainz.
- Q Strunden, Martin (2014): Persönliches Interview vom 28. August 2014 in Dresden.
- Q Strunden, Martin (2015): Telefoninterview zuzüglich E-Mail-Verkehr vom 13. Mai 2015.
- Q Szymanski (2014): E-Mail-Verkehr vom 12. November 2014.
- Q Tangemann, Kerstin (2012): E-Mail-Verkehr vom 19. September 2012.
- Q Unkelbach, Georg (2014): Persönliches Interview vom 16. April 2014 (verknüpft mit Interview Q Ziegler-Raschdorf 2014).
- Q Weber, Maria (2013a): Telefoninterview vom 4. März 2013.
- Q Weber, Maria (2013b): E-Mail-Verkehr vom 17. April 2013.
- Q Wüst, Andreas (2014): Persönliches Interview vom 15. Juli 2014 in Bamberg.
- Q Ziegler-Raschdorf, Margarethe (2014): Persönliches Interview vom 16. April 2014 (verknüpft mit Interview Q Unkelbach, Georg 2014).
- Q Zolleis, Udo (2011): Persönliches Interview vom 26. Oktober 2011 in München.

Literaturverzeichnis

Hinweis: Dieses Literaturverzeichnis enthält aus Platzgründen nicht diejenigen Dokumente, welche die Datengrundlage zur Erhebung der abhängigen Variable herangezogen wurden. Es handelt sich hierbei um ca. 400 Einzeldokumente.

- Aachener Nachrichten (2013): "Ein starkes Signal der Hoffnung"; In: Ausgabe vom 07.12.2013, S. 4
- Aar-Bote (1999): Streit um Schnupper-Staatsbürgerschaft - Landes-FDP und Beck unterschiedlicher Meinung um Ergänzungen des Optionsmodells; In: Ausgabe vom 13.02.1999.
- Aar-Bote (2005a): Eine "Einwanderer-Elite" ist das Ziel – In Rheinland-Pfalz werden ab diesem Jahr Schülerstipendien für begabte Zuwanderer angeboten; In: Ausgabe vom 08.10.2005.
- Aar-Bote (2005b): Festakt für die neuen Deutschen; In: Ausgabe vom 24.3.2005.
- Aar-Bote (2007a): Zuwanderung als "Bereicherung und Chance"; In: Ausgabe vom 18.12.2007.
- Aar-Bote (2007b): Landesbeirat für Migration gegründet; In: Ausgabe vom 30.01.2007.
- Aar-Bote (2008): Ministerin zieht positive Bilanz zu Integration; In: Ausgabe vom 23.10.2008.
- Aar-Bote (2010): Dreyer verlangt Fairness für Einwanderer - Vorsitzende der Länderminister-Konferenz attackiert Union; In: Ausgabe vom 18.10.2010.
- Aar-Bote (2011): Islam-Streit: Auch Bund gibt Schulen Tipps - Bundesinnenministerium informiert über Konflikte mit muslimischen Schülern - CDU bleibt bei Kritik; In: Ausgabe vom 20.01.2011.
- Aar-Bote (2013): Malu Dreyer: "Rassismus beginnt im Kopf" - Internationale Veranstaltungswoche gegen Fremdenfeindlichkeit mit bundesweitem Auftakt in Mainz; In: Ausgabe vom 12.03.2013.
- Aberbach, Joel / Putnam, Robert / Rockman, Bert (1981): Bureaucrats and Politicians in Western Democracies. Cambridge.
- Aberbach, Joel / Rockman Bert (2000): In the Web of Politics – Three Decades of the U.S. Federal Executive. Washington. Brookings Institution.
- Aberbach, Joel / Rockman, Bert (2002): Conducting and Coding Elite Interviews; In: Political Science and Politics (35/4). 673-676
- Adcock, Robert / Collier, David (2001): Measurement Validity – A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research; In: APSR (95/3). 529-546
- Ajzen, Icek / Fishbein, Martin (1980): Understanding Attitudes and Predicting Social Behavior. Englewood Cliffs.
- Akerlof, George (1970): The Market for "Lemons" – Quality, Uncertainty and the Market Mechanism; In: The Quarterly Journal of Economics (84/3). 488-500
- Albes, Jens (2010a): Streit über muttersprachlichen Unterricht - Wissenschafts-Gewerkschaft warnt vor Abwertung anderer Kulturkreise in Rheinland-Pfalz; In: Saarbrücker Zeitung vom 08.12.2010.
- Albes, Jens (2010b): Türkisch auf Staatskosten? - Streit über muttersprachlichen Unterricht in Rheinland-Pfalz; In: Allgemeine Zeitung vom 07.12.2010.
- Albes, Jens (2011a): Rheinland-Pfalz will Abschiebehaft abschaffen - Integrationsministerin Alt plant Bundesratsinitiative - Kinder und Schwangere bald besonders geschützt; In: Saarbrücker Zeitung vom 20.11.2012.
- Albes, Jens (2011b): "Es geht ihm gut" - Lewentz berichtet über Ex-Guantanamo-Häftling; In: Aar-Bote vom 12.09.2011.
- Allgemeine Zeitung (1999a): Streit um Schnupper-Staatsbürgerschaft - Landes-FDP und Beck unterschiedlicher Meinung um Ergänzungen des Optionsmodells; In: Ausgabe vom 13.02.1999.
- Allgemeine Zeitung (1999b): Türken erfreut und befremdet - Minister mit unbegrenzter Zweistaatlichkeit focht für Optionsmodell; In: Ausgabe vom 03.09.1999.
- Allgemeine Zeitung (2012): Islam-Unterricht an Grundschule; In: Ausgabe vom 18.08.2012.
- Alt, Irene (2011a): "Die Vielfalt von Familien im Blick" - Ministerin Irene Alt über die Anforderungen an Familienpolitik in einer modernen Welt; In: Saarbrücker Zeitung vom 31.10.2011.
- Alt, Irene (2011b): Vielfalt als Chance für die Zukunft - Für Abbau von Barrieren und gegen Ausgrenzung; In: Die Sparkassen Zeitung vom 03.06.2011. S. 13

- Anders, Florentine (2009): FDP fordert Konzept für Islam an Schulen – Pro Reli würde auch den Islam-Unterricht zum staatlich kontrollierten Schulfach machen; In: Welt vom 24.03.2009 (70). S. 29
- Angenendt, Steffen (1997): Deutsche Migrationspolitik im neuen Europa. Westdeutscher Verlag, Opladen.
- Appen, Kai von (2013): Zarte Ansätze und eine Chance – Kommentar zum Ausländerrecht; In: TAZ vom 01.02.2013. S. 21
- Arendt, Walter (1973): Fernschreiben an den Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg am 23. November 1973 – Betreff: Ausländische Arbeitnehmer, hier: Vermittlung durch die Auslandsdienststellen der Bundesanstalt für Arbeit. Bonn.
- Arzheimer, Kai / Schmitt, Annette (2005): Der ökonomische Ansatz; In: Falter, Jürgen / Schoen, Harald (Hrsg.): Handbuch Wahlforschung. VS Verlag. Wiesbaden. S. 243-304
- Augsburger Allgemeine (2014): CSU-Politiker will Residenzpflicht für Asylbewerber abschaffen; In: Ausgabe vom 21.08.2014.
- Axelrod, Robert (1984): Die Evolution der Kooperation – Übersetzt und mit einem Nachwort von Werner Raub und Thomas Voss. 3. Auflage. München.
- Bachmann, Martina (2008): Barfuß verzichtet nach Islam-Streit auf Kandidatur; In: Augsburger Allgemeine vom 06.11.2008.
- Bäck, Hanna / Debus, Marc / Dumont, Patrick (2011): Who gets what in coalition governments? – Predictors of portfolio allocation in parliamentary democracies; In: European Journal of Political Research (50/4). 441–478
- Badische Zeitung (2012): Anonyme Mails - Integrationsministerin sucht ´ ´Maulwurf´ ´ im eigenen Haus; In: Ausgabe vom 26.02.2012.
- Balla, Steven (1998): Administrative Procedures and Political Control of the Bureaucracy; In: American Political Science Review (92/3). 663-673
- Barkewitz, Christoph (2011): Der Umsteiger Stefan Grüttner wechselte von der Staatskanzlei ins Sozialministerium – ein ihm vertrautes Arbeitsfeld; In: Nassauische Neue Presse vom 04.01.2011. S. 1
- Baspinar, Deniz (2009): Roland Koch und die Kreide; In: Die Zeit vom 05.09.2009.
- Bauckhage, Hans-Artur (1999): Erfahrungen mit der sozialliberalen Koalition in Rheinland-Pfalz; In: Sturm, Roland / Kropp, Sabine (Hrsg.): Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen – Koalitionspolitik in Bund, Ländern und Gemeinden. Baden-Baden.
- Bauckhage, Hans-Artur (1999): Erfahrungen mit der sozialliberalen Koalition in Rheinland-Pfalz; In: Sturm, Roland / Kropp, Sabine (Hrsg.): Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen – Koalitionspolitik in Bund, Ländern und Gemeinden. Baden-Baden.
- Bauer, Theresia (2002a): Aussprache zur Regierungserklärung – Integration in Baden –Württemberg. In: Plenarprotokoll 13/22 – Landtag von Baden-Württemberg. Stuttgart. 1232-1234
- Bauer, Theresia (2002b): Aussprache zum Antrag der Fraktion der SPD - Zustimmung zum Zuwanderungsgesetz; In: Plenarprotokoll 13/22 – Landtag von Baden-Württemberg. Stuttgart. 1289-1291
- Bäumlingsberger, Bettina/ Krumrey, Henning / Jach, Michael (1999): Doppel-Paß für Hessen - Mit ihrer Kampagne gegen die doppelte Staatsbürgerschaft trifft die Union die Stimmung und viele Parteipromis ins Mark; In: Focus Magazin vom 11.01.1999.
- Bax, Daniel (2012): Grauer Freund der bunten Republik; In: TAZ vom 18.02.2012. S. 5
- Bayerische Ingenieurekammer (2004): Verabschiedung des Amtschefs im Innenministerium; München 21.04.2004.
- Bayerischer Ministerrat (2008a): Zehn-Punkte-Programm „Aktion Integration“ der Bayerischen Staatsregierung; Beschluss vom 10.06.2008.
- Bayerischer Ministerrat (2008b): Leitlinien zur Integration von Menschen mit Migrationshintergrund: „Integration lohnt sich“; Beschluss vom 10.06.2008.
- Bayerisches Ministerialblatt (2009) Allgemeines Ministerialblatt der Bayerischen Staatsregierung, des Bayerischen Ministerpräsidenten, der Bayerischen Staatskanzlei, des Bayerischen Staatsministerium des Innern, des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technolo-

- gie, des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Gesundheit, des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen (Nr. 4 Jahrgang 22). 30. März 2009. München.
- Bebenburg, Pitt von (2011): Integration als Herzenssache: Deutsch-Iranerin Parinas Parhisi leitet neuen Landesfachausschuss der FDP; In: Frankfurter Rundschau vom 26.09.2011. S. 9
- Beck, Kurt (1994): Regierungserklärung. In: Plenarprotokoll 12/91 – Landtag Rheinland-Pfalz. Mainz. 7179-7197
- Beck, Kurt (1996): Regierungserklärung. In: Plenarprotokoll 12/2 – Landtag Rheinland-Pfalz. Mainz. 29-49
- Beck, Kurt (1997): Regierungserklärung – Leben und Arbeiten in Rheinland-Pfalz. In: Plenarprotokoll 13/29 – Landtag Rheinland-Pfalz. Mainz. 2402-2422
- Beck, Kurt (2001): Regierungserklärung. In: Plenarprotokoll 14/2 – Landtag Rheinland-Pfalz. Mainz. 23-36
- Beck, Kurt (2003): Regierungserklärung – Handlungsfähigkeit stärken – regionale Vielfalt bewahren – Der Rheinland-pfälzische Beitrag zur europäischen Zukunftsdebatte. In: Plenarprotokoll 14/47 – Landtag Rheinland-Pfalz. Mainz. 3116-3122, 3131-3134
- Beck, Kurt (2006): Regierungserklärung. In: Plenarprotokoll 15/2 – Landtag Rheinland-Pfalz. Mainz. 25-38
- Beck, Kurt (2011): Regierungserklärung. In: Plenarprotokoll 16/2 – Landtag Rheinland-Pfalz. Mainz. 23-42
- Becker, Bernd (1973a) Die Organisation als Fachaufgabe und Probleme der Organisation der Organisationen; In: Hochschule Speyer (Hrsg.): Organisation der Ministerien des Bundes und der Länder – Vorträge und Diskussionsbeiträge der verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer in Zusammenarbeit mit der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaft 1972. Berlin. 77-100
- Becker, Bernd (1973b): Organisation der Ministerien des Bundes und der Länder. Berlin.
- Becker, Bernd (1976): Aufgabentyp und Organisationsstruktur von Verwaltungsbehörden; In: Die Verwaltung (9). 273-296
- Becker, Bernd (1989): Öffentliche Verwaltung – Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis. Percha. Schulz.
- Beckstein, Günther (2001): Aussprache zur Regierungserklärung zur Inneren Sicherheit. In: Plenarprotokoll 14/72 – Bayerischer Landtag. München. 5150-5152
- Beckstein, Günther (2003): Bilaterale Vereinbarung zwischen Italien und Deutschland über eine doppelte Staatsangehörigkeit. In: Plenarprotokoll 14/109 – Bayerischer Landtag. München. 7898-7899
- Beckstein, Günther (2007): Regierungserklärung – Es kommt auf jeden an – Gemeinsam für Bayerns Zukunft. München. 5-35
- Bendel, Petra (2014): Coordinating Immigrant Integration in Germany – Mainstreaming at the Federal and Local Levels. Brüssel.
- Bendor, Jonathan / Glazer, Ami / Hammond, Thomas (2001): Theories of Delegation; In: Annual Review of Political Science (4). 235-269
- Benoit, Kenneth / Laver, Michael (2007): Estimating party policy positions: Comparing expert surveys and hand-coded content analysis; In: Electoral Studies (26). 90-107
- Benoit, Kenneth / Laver, Michael / Mikhaylov, Slava (2009): Treating Words as Data with Error: Uncertainty in Text Statements of Policy Positions; In: American Journal of Political Science (53/2). 495-513
- Bentzner, Bodo (2010): Das Regierungspersonal: Rekrutierungsmuster und Profile im Vergleich; In: Sarcinelli, Ulrich / Falter, Jürgen / Mielke, Gerd (Hrsg.): Politik in Rheinland-Pfalz – Gesellschaft, Staat und Demokratie. VS-Verlag. Wiesbaden. 332-354
- Berger, Almuth (2009): Interview von Stefanie Nick-Magin mit Altmuth Berger als ehemalige Ausländerbeauftragte der DDR unter Hans Modrow und Lothar de Maiziere und von 1991 bis 2006 die Ausländerbeauftragte des Landes Brandenburg am 03.02.2009; abgedruckt in: Nick-Magin, Stefanie (2011): Ausländer- und Integrationsbeauftragte in Deutschland – Verwaltungsgeschichtliche sowie Verwaltungswissenschaftliche Erfahrungen und Perspektiven. Peter Lang. Frankfurt am Main.

- Bergman, Torbjörn / Müller, Wolfgang / Strøm, Karre (2000): Introduction – Parliamentary democracy and the chain of delegation; In: *European Journal of Political Research* (37). 255-260
- Berliner Morgenpost (2011): Integration: Neuer SPD-Vorstoß für doppelte Staatsbürgerschaft; In: Ausgabe vom 18.02.2011. S. 2
- Beyme, Klaus von (2001): Koalitionsbildung und Programmsteuerung; In: Derlien, Hans-Ulrich / Murswiek, Axel (Hrsg.): *Regieren nach Wahlen*. Opladen. Leske + Budrich.
- Biedenkopf, Kurt (1994): Regierungserklärung. In: *Plenarprotokoll 2/2 – Sächsischer Landtag*. Dresden. 32-43
- Biedenkopf, Kurt (1999): Regierungserklärung. In: *Plenarprotokoll 3/2 – Sächsischer Landtag*. Dresden. 37-47
- Biedenkopf, Kurt (2000): Regierungserklärung. In: *Plenarprotokoll 3/24 – Sächsischer Landtag*. Dresden. 1617-1627
- Birnbaum, Robert (1999): Deutscher bis zum 23. Geburtstag. Geburtsrecht geplant - neue Hürden für Erwachsene bei der Einbürgerung – Die Reform des Staatsbürgerschaftsrecht; In: *Tagesspiegel* vom 12.03.1999. S. 5
- Birzele, Frieder (2002): Begründung zum Antrag der Fraktion der SPD - Zustimmung zum Zuwanderungsgesetz; In: *Plenarprotokoll 13/22 – Landtag von Baden-Württemberg*. Stuttgart. 1285-1278
- Birzele, Frieder (2006): Aussprache zur Regierungserklärung – Integration fördern, Zusammenhalt stärken – Für eine offene und wertebewusste Gesellschaft. In: *Plenarprotokoll 13/106 – Landtag von Baden-Württemberg*. Stuttgart. 7651-7655
- Blätte, Andreas (2010): Integration im Spannungsfeld von Ressortzuständigkeit und Ubiquität - Funktionalität und diskursive Grundlagen der Landesintegrationsministerien – Paper zur DVPW-Sektionstagung in Potsdam. Potsdam.
- Blätte, Andreas (2011): Akteure, seht die Signale! Mobilisierungsprobleme und Symbolpolitik in Politikbereichen mit Querschnittscharakter; In: Florack, Martin / Grunden Timo (Hrsg.): *Regierungszentralen – Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität*. VS Verlag. Wiesbaden. 311-332
- Blätte, Andreas (2015): Grenzen und Konfigurationen politischer Handlungsfelder – Skizze einer typologischen Theorie; In: *Der Moderne Staat* (8/1).
- Blumenthal, Julia von (2001): *Amtsträger in der Parteiendemokratie*. Westdeutscher Verlag. Wiesbaden.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1964): Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung – Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland; In: *Schriften zum Öffentlichen Recht*, Band 18. Berlin.
- Böhm, Angela (2013): Haderthauers Offensive in letzter Minute – Die letzte Sitzung dieses Landtags war nochmal unvermutet spannend: Die CSU-Sozialministerin verkündet die nächste Kehrtwende (jetzt beim Asyl) – war das eine verkappte Bewerbung?; In: *Abendzeitung* vom 19.7.2013. S. 2
- Böhret, Carl (1983): *Politik und Verwaltung – Beiträge zur Verwaltungspolitologie*. Westdeutscher Verlag. Opladen.
- Böhret, Carl / Klages, Helmut / Reiner mann, Heinrich / Siedentopf, Heinrich (1987): *Herausforderungen an die Innovationskraft der Verwaltung*. Opladen.
- Bökel, Gerhard (1995): Regierungserklärung – Abschiebestopp für Kurden aus der Türkei. In: *Plenarprotokoll 14/10 – Hessischer Landtag*. Wiesbaden. 423-425, 437-438
- Bommies, Michael (2011): Die Planung der Migration; In: *IMIS-Beiträge (Band 38, Themenheft: Migration und Migrationsforschung in der modernen Gesellschaft – Eine Aufsatzsammlung)*. Osnabrück.
- Bongard, Peter (2007): Asyl: Lieber kündigt "bessere Kommunikation" an - Bündnis 90/Grüne trafen sich mit Landrat - Arbeitskreis stellt Ansprechpartner für Ausländer - Kritik an Kreisverwaltung bleibt; In: *Rhein-Zeitung* vom 14.06.2007.
- Bönisch, Georg / Fröhling sdorf, Michael / Krach, Wolfgang / Latsch, Gunther / Mascolo, Georg / Stark, Holger (2001): Innere Sicherheit – Angriff auf den Staat im Staate; In: *Der Spiegel* vom 24.09.2001 (39). S. 28

- Bonner General-Anzeiger (1991): Debatte um Asylrecht geht unvermindert weiter Kohl ruft zu Toleranz...; In: Ausgabe vom 14.10.1991. S. 1
- Bonner General-Anzeiger (1996): Rheinland-Pfalz plant Zuwanderungsgesetz - Zuber will Quote für Ausländer zwei Jahre im Voraus festlegen; In: Ausgabe vom 20.07.1996. S. 5
- Bonner General-Anzeiger (2001a): Bulmahn: Grenzen für alle Akademiker öffnen; In: Ausgabe vom 18.05.2001. S. 2
- Bonner General-Anzeiger (2001b): FDP: Mehr Wert auf deutsches Interesse AUSLÄNDER - Liberale wollen wirtschaftliche Bedeutung der Zuwanderung hervorheben; In: Ausgabe vom 07.12.2001. S. 5
- Bonner General-Anzeiger (2001c): Der Streit um die Zuwanderung bleibt -Der Bund und die unionsregierten Länder kommen sich nicht näher; In: Ausgabe vom 09.11.2001. S. 2
- Bonner General-Anzeiger (2001d): Zuber für flexible Altersgrenze - Minister: Gute Deutschkenntnisse erforderlich; In: Ausgabe vom 30.08.2001. S. 5
- Bonner General-Anzeiger (2002): Deutschkurse im Kindergarten - SPD weist auf Landesmittel zur vorschulischen Sprachförderung hin; In: Ausgabe vom 16.10.2002. S. 6
- Bonner General-Anzeiger (2007): Innenminister Bruch: Bleiberechtsregelung ist erfolgreich - Kinder ausländischer Eltern bleiben in Rheinland-Pfalz dennoch beim Berufseinstieg benachteiligt; In: Ausgabe vom 20.08.2007. S. 5
- Bonner General-Anzeiger (2001): Ausländer – Hannover fordert weniger Aussiedler; In: Ausgabe vom 07.08.2001. S. 1
- Bouffier, Volker (1995): Aussprache zur Regierungserklärung – Abschiebestopp für Kurden aus der Türkei. In: Plenarprotokoll 14/10 – Hessischer Landtag. Wiesbaden. 425-429
- Bouffier, Volker (2010): Regierungserklärung – Gemeinsam für ein starkes Hessen. Wiesbaden. 1-35
- Bourdieu, Pierre (2006): Die feinen Unterschiede – Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft. Frankfurt am Main.
- Brady, Henry / Collier, David (2004): Rethinking Social Inquiry – Diverse Tools, Shared Standards. Lanham. Rowman and Littlefield.
- Brandom, Robert (2001): What do Expressions of Preference express?; In: Morris, Christopher / Ripstein, Arthur (Hrsg.): Practical Rationality and Preference – Essays for David Gauthier. Cambridge. 11-36
- Braun, Dietmar (2006): Delegation in the distributive policy arena – The case of research policy; In: Braun Dietmar, Gilardi Fabrizio (Hrsg.): Delegation in Contemporary Democracies. London. Routledge. 146-170
- Braun, Dietmar / Gilardi, Fabrizio (2006): Delegation in Contemporary Democracies; In: Poguntke, Thomas / Deth, Jan van: ECPR studies in European political science (43). New York.
- Bräuninger, Thomas / Debus, Marc (2012): Parteienwettbewerb in den deutschen Bundesländern. VS-Verlag. Wiesbaden.
- Bräuninger, Thomas / König, Thomas (2000): Regieren im Föderalismus – Forschungsprojekt finanziert vom Bundesministerium für Bildung und Forschung – Endbericht. Konstanz.
- Bräuninger, Thomas / Debus, Marc (2008): Der Einfluss von Koalitionsaussagen, programmatischen Standpunkten und der Bundespolitik auf die Regierungsbildung in den deutschen Ländern; In: Politische Vierteljahresschrift (49/2). 309-338
- Bremauer, Frank (1991): "Wir werden gezielt menschlich misshandelt" - Hilferuf von Asylbewerbern in einem Lager bei Augsburg an Behörden und – Öffentlichkeit - Zustände sind "unerträglich"; In: TAZ vom 30.04.1991. S. 5
- Browne, Eric / Franklin, Mark (1973): Aspects of Coalition Payoffs in European Parliamentary Democracies; In: The American Political Science Review (67/2). 453-469
- Brück, Dietmar (2011a): Ministerin Irene Alt: Wo sie hinkommt, packt sie an; In: Rhein-Zeitung vom 16.05.2011. S. 3
- Brück, Dietmar (2011b): Rot-Grün legt sich fest: Die Hochmoselbrücke kommt - und das Kabinett steht; In: Rhein-Zeitung vom 01.05.2011.

- Bruder, Wolfgang (1981): Empirische Verwaltungsforschung in der Bundesrepublik Deutschland – Eine Bibliographie-Analyse. Westdeutscher Verlag. Opladen.
- Buchen, Stefan (2013): Spätes Eingeständnis; In: Das Erste (Panorama - NDR); Ausgabe vom 28.01.2013.
- Budge, Ian (1994): A New Spatial Theory of Party Competition: Uncertainty, Ideology and Policy Equilibria Viewed Comparatively and Temporally; In: British Journal of Political Science (24/4). 443-467
- Budge, Ian / Farlie, Dennis (1983): Explaining and Predicting Elections. Issue Effects and Party Strategies in Twenty-Three Democracies. Essex.
- Budge, Ian / Keman, Hans (1990): How party government works – Testing a theory of formation, functioning and termination in 20 democracies. Oxford.
- Budge, Ian / Klingemann, Hans-Dieter / Volkens, Andrea / Bara, Judith / Tanenbaum, Eric (2001): Mapping Policy Preferences – Estimates for Parties, Electors, and Governments 1945-1998. Oxford University Press. New York.
- Budge, Ian / Meyer, Thomas (2013): Understanding and Validating the Left-Right-Scale (RILE); In: Volkens, Andrea / Bara, Judith / Budge, Ian et. al. (Hrsg.): Mapping Policy Preferences From Texts III. Oxford University Press. New York. 86-106
- Bull, Hans-Peter (1999): Die Ein-Parteien-Regierung – eine Koalition eigener Art – Beobachtungen eines Teilnehmers; In: Sturm, Roland / Kropp, Sabine (Hrsg.): Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen – Koalitionspolitik in Bund, Ländern und Gemeinden. Baden-Baden.
- Bündnis`90/Die Grünen Baden-Württemberg (2006): Programm zur Landtagswahl am 26. März 2006. Stuttgart.
- Bündnis`90/Die Grünen Baden-Württemberg (2011): Das neue Programm für Baden-Württemberg – Jetzt!. Stuttgart.
- Bündnis`90/Die Grünen Baden-Württemberg / SPD Baden-Württemberg (2011): Der Wechsel beginnt. Koalitionsvertrag zwischen Bündnis`90/Die Grünen und der SPD Baden-Württemberg – Baden-Württemberg 2011 – 2016. Stuttgart.
- Bündnis`90/Die Grünen Hessen (2013): Hessen will den Wechsel – Das Grüne Regierungsprogramm 2014-2019. Wiesbaden.
- Bündnis`90/Die Grünen Rheinland-Pfalz (2011): Programm zur Landtagswahl 2011 – Auf nach GRÜNland-Pfalz. Mainz.
- Bündnis`90/Die Grünen, Landesverband Niedersachsen (1990): Landtagswahlprogramm 1990. Hannover.
- Bündnis`90/Die Grünen, Landesverband Niedersachsen (2013): Programm zur Niedersächsischen Landtagswahl 2013. Hannover.
- Bündnis`90/Die Grünen Hessen (1995): Landtagswahlprogramm Hessen`95 – Wer schlau ist, wählt grün. Wiesbaden. 1995.; Archiviert in: Archiv Grünes Gedächtnis.
- Bürsch, Michael (1998): „Schlanker Staat“ – der Wort sind genug gewechselt – Zur Modernisierung der Bundesverwaltung; In: Stabsabteilung der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): FES-Analyse.
- Bürstädter Zeitung (2009): Rheinland-Pfalz wirbt um neue Bürger; In: Ausgabe vom 06.10.2009.
- Busch, Eckart (1986): Rezension zu Michael Fuchs, ‚Beauftragte‘ in der öffentlichen Verwaltung; In: Der Staat (2). 297-300
- Busse, Volker (1988): Neuregelung der Kompetenzen des Bundesministeriums für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit als Frauenministerium. In: Verwaltungsarchiv (79). 203-209
- Busse, Volker (1999): Regierungsbildung aus organisatorischer Sicht – Tatsächliche und rechtliche Betrachtungen am Beispiel des Regierungswechsels 1998. In: Die Öffentliche Verwaltung. 313-323
- Busse, Volker (2003): Änderungen der Organisation der Bundesregierung und Zuständigkeitsanpassungsgesetz 2002 – Erläuterungen am Beispiel der Regierungsbildung 2002. In: Die Öffentliche Verwaltung. 407-413
- Busse, Volker (2006): Organisation der Bundesregierung und Organisationsentscheidungen der Bundeskanzler in ihrer historischen Entwicklung und im Spannungsfeld zwischen Exekutive und Legislative; In: Der Staat. 245-268

- Busse, Volker (1988): Neuregelung der Kompetenzen des Bundesministeriums für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit als Frauenministerium. In: Verwaltungsarchiv (79). 203-209
- CDU Hessen (1999): Zukunft entschlossen gestalten. Wiesbaden.
- CDU Hessen (2003): Hessen auf dem Weg zur Nr.1 – Viel getan – viel zu tun – Landtagswahlprogramm 2003 der CDU Hessen. Wiesbaden.
- CDU Hessen (2003): Verantwortung für heute – Visionen für morgen – Unser Versprechen für Hessen – Regierungsprogramm 2003-2008. Wiesbaden.
- CDU Hessen (2007): Mutig. Modern. Menschlich. – Regierungsprogramm 2008-2013.
- CDU Hessen (2009): In Zeiten wie diesen – Stabilität, Kompetenz, Vertrauen. – Das Wahlprogramm der CDU Hessen für den Wahlkampf 2009. Wiesbaden.
- CDU Hessen (2013): Gemeinsam auf dem Weg – Ideen für die Zukunft Hessens – Zukunftsprogramm der CDU Hessen 2014-2014. Wiesbaden.
- CDU Hessen / Bündnis'90/Die Grünen (2014): Verlässlich gestalten – Perspektiven eröffnen – Hessen 2014 bis 2019 – Koalitionsvertrag zwischen der CDU Hessen und Bündnis'90/Die Grünen Hessen für die 19. Wahlperiode des Hessischen Landtags 2014-2019. Wiesbaden.
- CDU Hessen / Freie Demokratische Partei Landesverband Hessen (1999): Hessen handelt – Chancen nutzen – Zukunft gewinnen – Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und F.D.P. für die 15. Wahlperiode des hessischen Landtags für 1999-2003. Wiesbaden.
- CDU Hessen / Freie Demokratische Partei Landesverband Hessen (2009): Vertrauen. Freiheit. Fortschritt. – Hessen startet ins neue Jahrzehnt – Koalitionsvereinbarung 2009-2014. Wiesbaden.
- CDU in Niedersachsen (1998): Damit Niedersachsen gewinnt – Regierungsprogramm 1998 bis 2003 der CDU in Niedersachsen. Hannover.
- CDU in Niedersachsen (2003): Niedersachsen kann mehr. Fortschritt und Geborgenheit. Regierungsprogramm der CDU in Niedersachsen für die Landtagswahlperiode 2003 bis 2008. Hannover.
- CDU in Niedersachsen (2007): Zukunftsland Niedersachsen Regierungsprogramm 2008 – 2013 der CDU in Niedersachsen. Hannover.
- CDU in Niedersachsen / FDP Niedersachsen (2003): Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und FDP für die 15. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages 2003 – 2008. Hannover.
- CDU in Niedersachsen / FDP Niedersachsen (2008): Koalitionsvereinbarung 2008 – 2013 zwischen CDU und FDP für die 16. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages. Hannover.
- CDU Landesvorstand Niedersachsen (2009): Beschluss des Landesvorstandes der CDU in Niedersachsen vom 23. Januar 2009 - Die CDU baut Brücken: 7 Die größte Volkspartei als bindendes Glied unserer Gesellschaft.
- Charlier, Christoph (2010): Die Staatskanzlei als politisches Führungsinstrument; In: Sarcinelli, Ulrich / Falter, Jürgen / Mielke, Gerd (Hrsg.): Politik in Rheinland-Pfalz – Gesellschaft, Staat und Demokratie. VS-Verlag. Wiesbaden. 355-372
- Christlich-Demokratische Union Deutschlands, Landesverband Baden-Württemberg / Freie Demokratische Partei, Landesverband Baden-Württemberg (2006): Vereinbarung zwischen der Christlich Demokratischen Union Deutschlands, Landesverband Baden-Württemberg, und der Freien Demokratischen Partei, Landesverband Baden-Württemberg, über die Bildung einer Koalitionsregierung für die 14. Legislaturperiode des Landtags von Baden-Württemberg. Stuttgart.
- Christlich-Demokratische Union Deutschland, Landesverband Baden-Württemberg (1996): Aufbruch in die Zukunft. CDU. Regierungsprogramm 1996-2001: Für ein modernes und menschliches Baden-Württemberg. Stuttgart.
- Christlich-Demokratische Union Deutschland, Landesverband Baden-Württemberg (2001): Erfolgskurs Süd - Regierungsprogramm 2001-2006. Stuttgart.
- Christlich-Demokratische Union Deutschland, Landesverband Baden-Württemberg (2006): In der Tat besser. Regierungsprogramm der CDU Baden-Württemberg 2006 – 2011. Stuttgart.
- Christlich-Demokratische Union Deutschland, Landesverband Baden-Württemberg / Freie Demokratische Partei / Demokratische Volkspartei, Landesverband Baden-Württemberg (1996): Vereinbarung zwischen der Christlich-Demokratischen Union Deutschlands, Landesverband Baden-Württemberg,

- und der Freien-Demokratischen Partei/ Demokratische Volkspartei, Landesverband Baden-Württemberg, über die Bildung einer Koalitionsregierung für die 12. Legislaturperiode des Landtags von Baden-Württemberg. Stuttgart.
- Christlich-Demokratische Union Deutschlands, Landesverband Baden-Württemberg / Freie Demokratischen Partei / Demokratische Volkspartei, Landesverband Baden-Württemberg (2001): Vereinbarung zwischen der Christlich-Demokratischen Union Deutschlands, Landesverband Baden-Württemberg und der Freien Demokratischen Partei/Demokratische Volkspartei, Landesverband Baden-Württemberg über die Bildung einer Regierungskoalition für die 13. Legislaturperiode des Landtags von Baden-Württemberg. Stuttgart.
- Christlich-Soziale Union (1994): Programm für Bayern – Für Bayern CSU wählen. München.
- Christlich-Soziale Union (1998): Das Programm für Bayerns Zukunft – Für Bayern. Mit Herz und Verstand. München.
- Christlich-Soziale Union (2003): Damit Bayern stark bleibt – Regierungsprogramm 2003-2008. München.
- Christlich-Soziale Union (2008): Für ein starkes Bayern – Regierungsprogramm 2008-2013. München.
- Christlich-Soziale Union (2013): 2013-2018 – Der Bayernplan. Regierungsprogramm der Christlich-Sozialen Union. München.
- Christlich-Soziale Union / Freie Demokratische Partei Bayern (2008): Koalitionsvereinbarung 2008 bis 2013 zwischen CSU und FDP für die 16. Wahlperiode des Bayerischen Landtags. München.
- Czerwick, Edwin (2010): Regierungsorganisation und Politik in Rheinland-Pfalz; In: Sarcinelli, Ulrich / Falter, Jürgen / Mielke, Gerd (Hrsg.): Politik in Rheinland-Pfalz – Gesellschaft, Staat und Demokratie. VS-Verlag. Wiesbaden. 373-400
- Dahl, Robert / Tufte, Edward (1973): Size and Democracy. University Press Stanford. Stanford.
- Dahlkamp, Jürgen (2000): Abschiebung – Alias aus Angeblichstan; In: Der Spiegel vom 06.11.2000 (45). S. 72
- Dahlkamp, Jürgen / Fröhlingsdorf, Michael / Hinrichs, Per / Kurz, Felix (2003): "Sozialer Sprengstoff"; In: Der Spiegel vom 24.02.2003. S. 40
- Dahlkamp, Jürgen / Popp, Maximilian (2013): Die Menschenfalle; In: Der Spiegel vom 14.10.2013. S. 44
- Darmstädter Echo (1999): Die FDP trumpft auf - Bei der Reform der Staatsbürgerschaft das Zünglein an der Waage; In: Ausgabe vom 09.03.1999.
- Davidson, Donald (2004): Problems of Rationality. Clarendon Press. Oxford.
- Daxenberger, Sepp (2008): Aussprache zur Regierungserklärung. In: Plenarprotokoll 16/7 – Bayerischer Landtag. München. 322-332
- De Winter, Lieven / Dumont, Patrick (2008): Uncertainty and Complexity in Cabinet Formation; In: Stroem, Karre / Müller, Wolfgang / Bergman, Torbjörn (Hrsg.): Cabinets and Coalition Bargaining – The Democratic Life Style in Western Europe. New York.
- Debus, Marc (2009): Pre-Electoral Commitments and Government Formation; In: Public Choice (138/2). 45-64
- Derlien, Hans-Ulrich (1982): Methodik der empirisch Verwaltungsforschung; In: Politische Vierteljahresschrift – Sonderheft 13/1982. Westdeutscher Verlag. 122-133
- Derlien, Hans-Ulrich (1984): Einstweiliger Ruhestand politischer Beamter des Bundes 1949-1983. In: Die Öffentliche Verwaltung 37. 689-699
- Derlien, Hans-Ulrich (1985): Größe, Aufgaben und Struktur der Referate in den Landesministerien; In: Öffentliche Verwaltung (38/22). 1042-1050
- Derlien, Hans-Ulrich (1988): Innere Struktur der Landesministerien in Baden-Württemberg; In: Kroppenstedt, Franz / Lepper, Manfred: Verwaltungsorganisation, Dienstrecht und Personalwirtschaft (22). Nomos. Baden-Baden.
- Derlien, Hans-Ulrich (1996): Zur Logik und Politik des Ressortzuschnitts; In: Verwaltungsarchiv (87). 548-580

- Derlien, Hans-Ulrich (2000): Standort der empirischen Verwaltungsforschung; In: König, Klaus (Hrsg.): Verwaltung und Verwaltungsforschung - Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften. Speyer. 15-44
- Derlien, Hans-Ulrich (2001): Personalpolitik nach Regierungswechseln; In: Derlien, Hans-Ulrich / Murswieck, Axel (Hrsg.): Regieren nach Wahlen. Opladen. Leske + Budrich.
- Derlien, Hans-Ulrich / Murswieck, Axel (2001): Phasen, Konstellationen und Dimensionen der Transition; In: Derlien, Hans-Ulrich / Murswieck, Axel (Hrsg.): Regieren nach Wahlen – Im Auftrag der Sektion ‚Regierungssystem und Regieren in der Bundesrepublik Deutschland‘ der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW). Opladen.
- Dernbach Andrea (2013): Kontrolle ist schlechter. Andrea Dernbach über die Folgen der Terrorangst für die Demokratie; In: Der Tagesspiegel vom 31.03.2013 (21646). S. 3
- Diekmann, Andreas / Voss, Thomas (2004): Die Theorie rationales Handelns – Stand und Perspektiven; In: Diekmann, Andreas / Voss, Thomas (Hrsg.): Rational-Choice-Theorie in den Sozialwissenschaften – Anwendungen und Probleme. München.
- Diekmann, Andreas (2008): Empirische Sozialforschung – Grundlagen, Methoden, Anwendungen. Reinbek. 19.Auflage. Rowohlt.
- Dietrich, Angelika (2013): Welcome dahoam - Das bayerische Wirtschaftsministerium wirbt um deutsche Fachkräfte im Ausland; In: Die Zeit vom 11.04.2013. S. 75
- Dietz, Jochen (2006): Geld ist kein Anreiz zur Ausreise - Mainzer "Initiative Rückkehr 2005" stößt in Cochem-Zell auf eher dürftige Resonanz - 80 000 Euro hat der Kreis zur Verfügung; In: Rhein-Zeitung vom 09.02.2006.
- Dittmar, Norbert (2009): Transkription – Ein Leitfaden mit Aufgaben für Studenten, Forscher und Laien. 3.Auflage; In: Bohnsack, Ralf / Flick, Uwe / Lüders, Christian / Reichertz, Jo (Hrsg.): Qualitative Sozialforschung VS-Verlag. Wiesbaden.
- Döhler, Marian (2005): Die begrenzte Rationalität von Delegation und Steuerung in der Bundesverwaltung - The limited rationality of delegation and control in the federal administration; In: Ganghof, Stefan / Manow Philip (Hrsg.): Mechanismen der Politik – strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem (Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung). Frankfurt am Main. 215-243
- Döhler, Marian (2015): Das Politikfeld als analytische Kategorie; In: Der Moderne Staat (8/1).
- Döhler, Marian / Fleischer, Julia / Hustedt, Thuriid (2007): Government Reform as Institutional Politics – Varieties and Policy Patterns from a Comparative Perspective; In: Forschungspapiere „Regierungsorganisation in Westeuropa“ (03/2007). Postdam.
- Dolezal, Martin (2008): The design of the study; In: Kriesi, Hanspeter / Grande, Edgar / Lachat, Romain / Dolezal, Martin / Bornschie, Simon / Frey, Timotheos (Hrsg.): West European Politics in the Age of Globalization. Cambridge University Press. New York. 53-74
- Döring, Walter (2000): Rede des F.D.P./DVP-Landesvorsitzenden Dr. Walter Döring MdL stellv. Ministerpräsident gehalten auf dem Landeshauptausschuss der F.D.P./DVP Baden-Württemberg in Biberach; 13.05.2000.
- Döring, Walter (2002): Redebeitrag zum Antrag der Fraktion der SPD - Zustimmung zum Zuwanderungsgesetz - Drucksache 13/805; In: Plenarprotokoll 13/22 – Landtag von Baden-Württemberg. Stuttgart. 1295-1296
- Dott, Silvia (2011): Auf Türkisch über Krebs informieren - Vorsorge Verein Gesundheitsprävention will Menschen mit Migrationshintergrund erreichen; In: Allgemeine Zeitung vom 04.10.2011.
- Downs, Anthony (1957): An Economic Theory of Democracy. New York.
- Downs, Anthony (1967): Inside Bureaucracy. Boston.
- Dreier, Horst (1991): Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat. Genese, aktuelle Bedeutung und funktionale Grenzen eines Bauprinzip der Exekutive. Tübingen. Mohr.
- Dreyer, Malu (2007): Regierungserklärung – Verschiedene Kulturen – Leben gemeinsam gestalten. In: Plenarprotokoll 15/23 – Landtag Rheinland-Pfalz. Mainz. 1290-1295, 1308-1310

- Dreyer, Malu (2011): Kommentar zur Integration in Rheinland-Pfalz; In: Rhein-Zeitung vom 18.03.2011. S. 6
- Dreyer, Malu (2013): Regierungserklärung. In: Plenarprotokoll 16/42 – Landtag Rheinland-Pfalz. Mainz. 2571-2583
- Druckman, James / Warwick, Paul (2005): The missing piece – Measuring portfolio salience in Western European parliamentary democracies; In: *European Journal of Political Research* (44). 17–42
- Dunleavy, Patrick (1991): *Democracy, Bureaucracy and Public Choice – Economic Explanations in Political Science*. New York. Harvester Wheatsheaf.
- Eberle, Carl-Eugen (1988): Rezension zu Michael Fuchs, „Beauftragte in der öffentlichen Verwaltung; In: *DÖV* (2). 480
- Eichel, Hans (1995): Regierungserklärung. In: Plenarprotokoll 14/1 – Hessischer Landtag. Wiesbaden. 11-25
- Eilfort, Michael (2006): Landes-Parteien – Anders, nicht verschieden; In: Schneider, Herbert / Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): *Landespolitik in Deutschland*. Wiesbaden. 206-224
- Eisenhuth, Peter (2002): "Nehme kein Blatt vor den Mund" - Vor 15 Jahren setzte Rheinland-Pfalz eine Landesausländerbeauftragte ein Maria Weber folgte auf Helga Gerigk; In: Rhein-Zeitung vom 07.11.2002.
- Ellwein, Thomas (1976): *Regieren und Verwalten – Eine kritische Einführung*. Opladen. Westdeutscher Verlag.
- Emminghaus, Christoph (2003): *Politische Parteien im Demokratisierungsprozess – Struktur und Funktion afrikanischer Parteiensysteme*. VS Verlag. Wiesbaden.
- Epstein, David / O'Halloran, Sharyn (1994): Administrative Procedures, Information, and Agency Discretion; In: *American Journal of Political Science* (38/3). 697-722
- Epstein, David / Sharyn O'Halloran (1999): *Delegating Powers – A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Epstein, David / Sharyn O'Halloran (2006): *A Theory of Efficient Delegation*; In: Braun, Dietmar / Giarli, Fabrizio (Hrsg.): *Delegation in Contemporary Democracies*. Routledge. London. 77-98
- Erfurth, Michael (2013): Bleibe gesucht - Stadt erwartet 240 Menschen - Vertrag mit Hotel Waldhorn noch nicht fixiert; In: *Allgemeine Zeitung* vom 22.06.2013.
- Esser, Hartmut (1990): „Habits“, „Frames“ und „Rational Choice“ – Die Reichweite von Theorien der rationalen Wahl (am Beispiel der Erklärung des Befragtenverhaltens); In: *Zeitschrift für Soziologie* (19/4). 231-247
- Esser, Hartmut (1996): Die Definition der Situation; In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* (48/1). 1-34
- Esser, Hartmut (2001): Integration und ethnische Schichtung; In: *Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung* (Hrsg.): *Arbeitspapiere* (40/2001). Mannheim.
- Euler, Ralf (2006): Ausländerrecht: Integriert und dennoch abgeschoben; In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 18.04.2006.
- Euler, Ralf (2010a): Jürgen Banzer – Dem Überflieger droht der Absturz; In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 22.07.2010.
- Euler, Ralf (2010b): Silke Lautenschläger: Die Unvollendete; In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 25.05.2010.
- Evangelischer Presseverband (2015): Sozialministerin Emilia Müller – Redaktionsgespräch mit der bayerischen Sozialministerin Müller: Gemeinschaft in der Gesellschaft fördern.
- Ewert, Burkhard / Schaudwet, Christian (2013): Neue Regeln für Zuwanderung gefordert; In: *Neue Osnabrücker Zeitung Ausgabe Stadt* vom 04.03.2015.
- Exner, Ulrich (2009): Der Maschsee-Blues des David McAllister; In: *Die Welt* vom 26.01.2013.
- Exner, Ulrich (2012): „Schröders Pragmatismus hat mir imponiert“; In: *Die Welt* vom 28.12.12.
- F.D.P./DVP (2000): *Liberales Baden-Württemberg* (Mitgliedermagazin der F.D.P./DVP Baden-Württemberg); Ausgabe 1/2000.
- FDP Bayern (2010): *Integrationspolitik mit Inhalten und Vernunft*; Kulmbach 24.09.2010.

- FDP Niedersachsen (2002): Bürgerprogramm der niedersächsischen FDP zur Landtagswahl 2003. Hannover; Archiviert in: Stiftung des Liberalismus (2008.01.17). 2004.
- FDP Niedersachsen (2008): Richtiges fortsetzen. FDP Programm zur Landtagswahl 2008. Hannover. 2007; Archiviert in: Stiftung des Liberalismus (2008.02.21).
- Fertmann, Ludger (1998): Schröders Nachfolger eckt gern an - Niedersachsens Innenminister Gerhard Glogowski wird neuer Ministerpräsident; In: Die Welt vom 30.09.1998.
- Fertmann, Ludger (2005): Zarah Kameli – Der Fall der Iranerin, die Christin wurde – Darf sie abgeschoben werden?; In: Hamburger Abendblatt vom 16.02.2005 (58/39). S. 6
- Fertmann, Ludger (2014): Mehr Chancen auf ein Bleiberecht in Niedersachsen; In: Welt vom 14.10.2014 (239). S. 32
- Fischer, Jonas (2012): Austausch fördert Zusammenleben - Deutsch-französischer Tag - Tänzer aus vier Nationen zu Gast im Landtag; In: Allgemeine Zeitung vom 23.01.2012.
- Fischer, Sebastian (2006): König Kurt vermisst die Liberalen; In: Spiegel Online vom 27.03.2006.
- Flath, Steffen (2009): Aussprache zur Regierungserklärung – Freiheit, Verantwortung, Solidarität. In: Plenarprotokoll 5/3 – Sächsischer Landtag. Dresden. 68-72
- Flechtheim, Jossip (1966): Parteiprogramme [In: Kunst, Hermann und Siegfried Grundmann (Hrsg.): Evangelisches Staatslexikon – Politische Programme, Berlin, Spalte 1564ff]; abgedruckt in: Lenk, Kurt / Neumann, Franz (Hrsg., 1974): Theorie und Soziologie der politischen Parteien – Band II; In: Maus, Heinz / Fürstenberg, Friedrich / Benseler, Frank (Hrsg.): Soziologische Texte – Band 89. Luchterhand. Darmstadt.
- Fleischer, Julia / Seyfried, Markus (2015): Drawing from the bargaining pool – Determinants of ministerial selection in Germany; In: Party Politics (21/4). 503-514
- Flick, Uwe (2004): Triangulation – Eine Einführung. VS-Verlag. Wiesbaden.
- Fligstein, Neil / McAdam, Doug (2011): Toward a General Theory of Strategic Action Fields; In: Sociological Theory (29/1).
- Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V. (2013): Geschäftsbericht 2012 - Überblick zu den politischen Rahmenbedingungen und Aktivitäten des Flüchtlingsrats Niedersachsen im Jahr 2012; Vorgelegt auf der Mitgliederversammlung des Flüchtlingsrats Niedersachsen am 25.05.2013.
- Focus (1998): Nicht ohne meinen Partner; In: Ausgabe vom 27.07.1998.
- Focus (1999): Kein Geld für Türken; In: Ausgabe vom 23.08.1999. S. 15
- Focus (2007): Deutschtest für Kindergartenkinder gefordert; In: Ausgabe vom 12.03.2007.
- Focus (2008): Sachsen - Christine Clauß wird neue Sozialministerin; In: Online-Ausgabe vom 30.07.2008.
- Focus (2013): Doris Schröder-Köpf wird Integrationsbeauftragte; In: Ausgabe vom 16.04.2013.
- Focus (2014): Ministerium streicht Frauen aus dem Titel – Kritik vom Verband; In: Ausgabe vom 17.01.2014.
- Frank, Martin (1996/1997): Aufbau der Landesverwaltung; In: König, Klaus / Siedentopf, Heinrich (Hrsg): Öffentliche Verwaltung in Deutschland. Baden-Baden. 145-163
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2006): Rein ausländische Vereine ein Hemmnis für Integration; In: Ausgabe vom 03.12.2006.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2008): Koch im Interview – “Ich habe auch CDU-Wähler irritiert”; In: Ausgabe vom 12.02.2008.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2009b): Fast alle Ausländer schaffen den Einbürgerungstest; In: Ausgabe vom 01.09.2009.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2009a): Sozial ist zu abstrakt; In: Ausgabe vom 13.02.2009.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2010): Familie und Integration als Arbeitsschwerpunkte; In: Ausgabe vom 07.09.2010.
- Frankfurter Rundschau (2008): Doch mit der Linken – Ypsilanti bekennt sich zum Wortbruch; In: Ausgabe vom 05.03.2008.
- Fränkischer Tag (2005): Fußfesseln für gewaltbereite Ausländer? - Länder reagieren meist skeptisch auf Vorschlag Niedersachsens – Unterstützung aus Bayern; In: Ausgabe vom 29.12.2005. S. 6

- Fränkischer Tag (2008): Beifall auch für unbequeme Themen - Kommunalwahl - Die Bamberger CSU erhielt mit der Generalsekretärin Christine Haderthauer prominente Unterstützung im Wahlkampf; In: Ausgabe vom 27.02.2008. S. 12
- Freie Demokratische Partei Landesverband Sachsen (2009): Für ein starkes und freiheitliches Sachsen – Landtagswahlprogramm der FDP Sachsen 2009. Dresden; Archiviert in: Stiftung des Liberalismus (2009.05.13). 2009.
- Freie Demokratische Partei Bayern (2003): Gelb mobilisiert – Liberales Programm zur bayerischen Landtagswahl 2003 – Die politischen Schwerpunkte der Bayerischen FDP. München. 2005; Archiviert in: Stiftung des Liberalismus (2008.02.21).
- Freie Demokratische Partei Bayern (2008): Liberales Programm zur Landtagswahl 2008 – Der deutlichste Kontrast zu Schwarz. München. 2008; Archiviert in: Stiftung des Liberalismus (2008.06.06).
- Freie Demokratische Partei Landesverband Hessen (1998): Wahlprogramm zur Landtagswahl – Das Buch zur Wahl. Ziele setzen – Chancen schaffen! ... und Hessen gewinnt! Wiesbaden. Archiviert in: Stiftung des Liberalismus (2008.05.30).
- Freie Demokratische Partei Landesverband Hessen (2007): Wahlprogramm zur Landtagswahl 2008 der Freien Demokratischen Partei Landesverband Hessen – „Hessen stärker machen“. Wiesbaden; Archiviert in: Stiftung des Liberalismus (2008.02.21). 2008.
- Freie Demokratische Partei Landesverband Hessen (2008): Wahlprogramm zur Landtagswahl 2009 der Freien Demokratischen Partei Landesverband Hessen – „Unser Wort gilt!“. Wiesbaden; Archiviert in: Stiftung des Liberalismus (2010.04.15). 2010.
- Freie Demokratische Partei Landesverband Rheinland-Pfalz (1991): Landtagswahlprogramm 1991. Mainz. Archiviert in: Stiftung des Liberalismus (2008.06.04).
- Freie Demokratische Partei Landesverband Rheinland-Pfalz (1996): Programm der FDP Rheinland-Pfalz zur Landtagswahl 1996. Mainz. Archiviert in: Stiftung des Liberalismus (2008.06.05).
- Freie Demokratische Partei Landesverband Rheinland-Pfalz (2000): Programm der FDP Rheinland-Pfalz zur Landtagswahl 2001. Mainz; Archiviert in: Stiftung des Liberalismus (2008.03.14).
- Freie Demokratische Partei Landesverband Sachsen (2003): Wir gestalten Sachsen – Zukunftsprogramm der sächsischen FDP. Dresden; Archiviert in: Stiftung des Liberalismus (2008.06.05). 2004.
- Freie Demokratische Partei Landesverband Baden-Württemberg (1996): Zukunft gewinnen – Beschäftigung schaffen. Wahlprogramm der F.D.P. Baden-Württemberg zur Landtagswahl am 24. März 1996. Stuttgart; Archiviert in: Stiftung des Liberalismus (2008.05.30). 2004.
- Freie Demokratische Partei Landesverband Baden-Württemberg (2001): Regierungsprogramm der Freien Demokratischen Partei (2001 – 2006). Stuttgart; Archiviert in: Stiftung des Liberalismus (2008.06.03). 2004.
- Freie Demokratische Partei Landesverband Baden-Württemberg (2006): Regierungsprogramm 2006 – 2011. Stuttgart.
- Freie Presse (2015): „Alles andere ist schönreden“; In: Ausgabe vom 27.03.2015.
- Friederich, Marcel (2008): Preis für Migranten-Projekt - Neue Hoffnung für Schülerberatung in Ludwigshafen nach Auszeichnung; In: Wormser Zeitung vom 26.09.2008.
- Friedrich, Rudolf (2009): Wortbeitrag zum Thema „Eigenständigkeit und Sonderstellung der Aussiedlerintegration vor und nach dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes“; abgedruckt in: Bergner, Christoph / Weber, Matthias (Hrsg.): Aussiedler- und Minderheitenpolitik in Deutschland – Bilanz und Perspektiven (Schriften des Bundesinstituts für Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa Band 38). Oldenbourg. München.
- Fuchs, Michael (1985): ‚Beauftragte‘ in der öffentlichen Verwaltung; In: Schriftenreihe der Hochschule Speyer (Band 96). Berlin. Duncker&Humblot.
- Fuchs, Michael (1986): Verwalten durch Beauftragte; In: DÖV (39/1). 363-372
- Gabriel, Sigmar (1999b): Debatte um die doppelte Staatsbürgerschaft besonnen führen / Integration durch Möglichkeit der doppelten Staatsbürgerschaft fördern / Für Ausländerintegration, für Zuzugsbegrenzung, gegen generelle doppelte Staatsbürgerschaft. In: Plenarprotokoll vom 20. Januar 1999 – Niedersächsischer Landtag. Hannover. 1499-1505

- Gabriel, Sigmar (1999a): Regierungserklärung. In: Plenarprotokoll vom 15. Dezember 1999 – Niedersächsischer Landtag. Hannover. 3595-3607
- Gallagher, Michael / Laver, Michael / Mair, Peter (2006): Representative Government in Modern Europe – Institutions, Parties, and Governments. 4. Auflage. New York.
- Gamson, William (1961): A Theory of Coalition Formation; In: American Sociological Review (26/3). 373-382
- Gareis, Angela (2007): Wahlkampf auf Kosten der Ausländer; In: Westdeutsche Zeitung vom 28. Dezember 2007.
- Garlichs, Dietrich / Müller, Edda (1977): Eine neue Organisation für das Bundesverkehrsministerium; In: Die Verwaltung (10). 343-362
- Garry, John / Humphreys Marcartan (2000): Thinking about Salience – Early Draft. March 2000.
- Gebauer, Klaus-Eckart (2006): Landesregierungen; In: Schneider, Herbert / Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Landespolitik in Deutschland. Wiesbaden. 130-147
- Geddes, Barbara (1990): How the Cases You Choose Affect the Answers You Get – Selection Bias in Comparative Politics; In: Political Analysis (2/1). 131-150
- Geimer, Claudia (2007): Lieber spricht mit Grünen über Asyl - Fall des Kurden Nurretin Erdogan bleibt für Ortsverband Betzdorf-Kirchen weiter ein Thema; In: Rhein-Zeitung vom 29.03.2007.
- Bonner General-Anzeiger (2013): Für eine "Willkommenskultur" Ministerin Irene Alt thematisiert in Remagen Kinderbetreuung und Asylbewerber; In: Ausgabe vom 05.06.2013. S. 20
- Gerigk-Koch, Mechthild (2012): Auf Basis eines konsequenten Entwurfs; In: Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen Rheinland-Pfalz (Hrsg.): Treffpunkt 1/2012. 11-17
- Giannetti, Daniela / Laver, Michael (2005): Policy positions and jobs in the government; In: European Journal of Political Research (44). 91-120
- Gilardi, Fabrizio (2008): Delegation in the Regulatory State – Independent Regulatory Agencies in Western Europe. Cheltenham. Edward Elgar.
- Glogowski, Gerhard (1998): Regierungserklärung. In: Plenarprotokoll vom 28. Oktober 1998 – Niedersächsischer Landtag. Hannover. 881-895
- Goebel, Volker / Schinkel, Andreas (2010): Oberbürgermeister Stephan weil im HAZ-Interview; In: Hannoverische Allgemeine; Ausgabe: 06.10.2010.
- Goertz, Gary / Mahoney, James (2012): A tale of two cultures – Qualitative and quantitative research in the social sciences. Princeton. Princeton University Press.
- Goffart, Daniel (2001): CSU will Misstrauen gegen Ausländer nutzen; In: Handelsblatt vom 12.10.01 (197). S. 2
- Goll, Ulrich (2006): Aussprache zur Regierungserklärung – Integration fördern, Zusammenhalt stärken – Für eine offene und wertebewusste Gesellschaft. In: Plenarprotokoll 13/106 – Landtag von Baden-Württemberg. Stuttgart. 7673-7675
- Göres, Joachim (2004): Türken gerne selbstständig – Existenzgründer stellen im Schnitt mehr Mitarbeiter ein als deutsche Kollegen; In: Neue Westfälische vom 03.05.2004.
- Gorkow, Alexander/ Stiller, Michael (1998): Regierungschef Stoiber entmachtet Zehetmair; In: Süddeutsche Zeitung vom 06.10.1998. S. 44
- Grasnick, Simon (2007): Paradigmenwechsel in der Migrations- und Familienpolitik – Die bevölkerungspolitischen Konzepte und Migrations- und Familienmodelle der deutschen Parteien. Dr.-Kovac-Verlag. Hamburg.
- Greven, Ludwig (2007): Wiederholungstäter Koch; In: Zeit Online vom 28.12.2007.
- Grimmer, Justin (2010): A Bayesian Hierarchical Topic Model for Political Texts – Measuring Expressed Agendas in Senate Press Releases; In: Political Analysis (18). 1-35
- Grimmer, Justin (2013): Appropriators not Position Takers: The Distorting Effects of Electoral Incentives on Congressional Representation; In: American Journal of Political Science (57/3). 624-642
- Grindel, Reinhard (1984): Ausländerbeauftragte – Aufgaben und Rechtsstellung; In: Veröffentlichungen aus dem Institut für Internationale Angelegenheiten der Universität Hamburg (Band 14). Nomos. Baden-Baden.

- Großkinsky, Eva (2000): NPD – Munition für ein Verbot; In : Focus vom 14.08.2000. 20-25
- Grün, Ralf (2007): 45 Ausländer haben Genehmigung schon - Bleiberecht: Fristen neu bemessen - Kreis liegen aktuell 175 Anträge vor; In: Rhein-Zeitung vom 14.04.2007.
- Grunden, Timo (2009): Politikberatung im Innenhof der Macht – Zu Einfluss und Funktion der persönlichen Berater deutscher Ministerpräsidenten; In: Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.): Studien der NRW School of Governance. VS-Verlag. Wiesbaden.
- Haderthauer, Christine (2010b): Regierungserklärung – Integration leben – Vielfalt braucht Werte. In: Plenarprotokoll 16/59 – Bayerischer Landtag. München. 5025-5031
- Haderthauer, Christine (2010a): Antwort auf die schriftliche Anfrage des Herrn Abgeordneten Günther Felbinger gemäß §71 GO betreffend ‚Integrationsbeauftragter für Bayern‘ Felbinger, Günther: Schriftliche Anfrage (mit Drucklegung). München.
- Haderthauer, Christine (2012): Regierungserklärung – Unser soziales Bayern – chancenreich und solidarisch. In: Plenarprotokoll 16/97 – Bayerischer Landtag. München. 8780-8786
- Hahn, Jörg-Uwe (1999): Aussprache zur Regierungserklärung. In: Plenarprotokoll 15/2 – Hessischer Landtag. Wiesbaden. 47-55
- Hahn, Jörg-Uwe (2003): Aussprache zur Regierungserklärung – Verantwortung für heute – Visionen für morgen. In: Plenarprotokoll 16/2 – Hessischer Landtag. Wiesbaden. 61-71
- Hahn, Jörg-Uwe (2011): Regierungserklärung – Hessische Integrationspolitik – Gemeinsam die Zukunft gestalten. Wiesbaden. 1-15
- Halser, Marlene / Kramer, Bernd (2012): Mehr Geld für bayerische Flüchtlinge - Bayerische Landkreise überwiesen Asylbewerber weniger als vorgesehen - weil diese in Sammelunterkünften wohnen - Die Landesregierung hat diese Begründung für nichtig erklärt; In: TAZ vom 02.10.2012. S. 6
- Hamburger Abendblatt (1999): Ausländer fordern Bartlings Rücktritt; In: Ausgabe vom 17.12.1999 (52/295). S. 5
- Hamburger Abendblatt (2000a): Bartling verteidigt Abschiebungen vom 12.08.2000 (53/187). S. 5
- Hamburger Abendblatt (2000b): Bund und Länder beschließen Arbeitsgruppe Kampf gegen die Rechtsextremisten - Der Staat prüft NPD-Verbot; In: Ausgabe vom 10.08.2000. S. 1
- Hamburger Abendblatt (2000c): Landtagsdebatte zur Kabinettsumbildung – Gabriel muss harte Kritik einstecken; Ausgabe vom 16.11.2000.
- Hamburger Abendblatt (2001a): Kochs Coup: Die jüngste Ministerin; In: Ausgabe vom 22.08.2001.
- Hamburger Abendblatt (2001b): Niedersachsen überprüft islamische Studenten 1300 Ausländer im Raster; Ausgabe vom 16.10.2001 (54/241). S. 6
- Hamburger Abendblatt (2002): Integrationsplan 2003; In: Ausgabe vom 11.07.2002. (55/159). S. 6
- Hamburger Abendblatt (2014a): Niedersachsen setzt auf Prävention im Kampf gegen radikale Salafisten; In: Ausgabe vom 12.12.2014 (290). S. 14
- Hamburger Abendblatt (2014b): Ministerpräsident Weil regt Anerkennung muslimischer Feiertage an; In: Ausgabe vom 29.12.2014 (302). S. 18
- Hamburger Morgenpost (2001): Rücktritt der Ministerin – Mobbing im Parlament?; In: Ausgabe vom 22.08.2001.
- Hamburger, Franz / Koepf, Thomas (2010): Migration und Integration: Rheinland-Pfalz als Einwanderungsland; In: Sarcinelli, Ulrich/ Falter, Jürgen / Mielke, Gerd / Bentzner, Bodo (Hrsg.): Politik in Rheinland-Pfalz. Gesellschaft, Staat und Demokratie. VS Verlag. Wiesbaden. 91-113
- Handelsblatt (1999a): Kinder von Ausländern ab Geburt Deutsche - Den Doppelpaß gibt es nur auf Zeit - Auf dem Weg zu einer Reform der Staatsbürgerschaft hat Rot-Grün eine entscheidende Hürde genommen: Bundesinnenminister Otto Schily (SPD) und die rheinland-pfälzische Landesregierung einigten sich auf das auch von der FDP verfochtene Optionsmodell; In: Ausgabe vom 12.03.1999. S. 4
- Handelsblatt (1999b): Innenminister diskutieren Stichtagsregelung - Altfallregelung für Flüchtlinge strittig; In: Ausgabe vom 18.11.1999. S. 6
- Handelsblatt (2000): CSU gegen unbegrenzte Zuwanderung und für Änderung des Asylrechts; In: Ausgabe vom 14.11.2000. S. 6
- Handelsblatt (2001b): Beck fordert Wahlrecht für Nicht-EU-Ausländer; In: Ausgabe vom 22.05.2001. S. 4

- Handelsblatt (2001a): Schröder drückt bei innerer Sicherheit aufs Tempo; In: Ausgabe vom 12.10.01 (197). S. 1
- Handelsblatt (2002): Ministerpräsident Stolpe gegen "Teppichhandel" über Zustimmung Brandenburgs - Wirtschaft plädiert eindringlich für Zuwanderungsgesetz; In: Ausgabe vom 22.03.2002. S. 3
- Handelsblatt (2003): Spätaussiedler – SPD-Länder wollen Zuzug begrenzen; In: Ausgabe vom 10.01.2003 (7). S. 4
- Hannover Stadt (2012a): OB Weil zur dezentralen Unterbringung von Flüchtlingen; In: Städtischer Webpräsenz-Beitrag vom 11.06.2012.
- Hannover Stadt (2012b): „Der Islam gehört zu Hannover“ – Ramadanempfang 2012; In: Städtischer Webpräsenz-Beitrag vom 22.08.2012.
- Hardraht, Klaus (2001a): Regierungserklärung – Zur aktuellen Sicherheitslage im Freistaat Sachsen. In: Plenarprotokoll 3/45 – Sächsischer Landtag. Dresden. 3060-3068
- Hardraht, Klaus (2001b): Regierungserklärung – Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bei Demonstrationen. In: Plenarprotokoll 3/50 – Sächsischer Landtag. Dresden. 3414-3419, 3434-3435
- Haude, Jan / Mattfeld-Kloth, Sybille / Kemmer, Birgit / Wiebe, Matthias (2014): Offener Brief zur geplanten Ministeriumsumbenennung; vom 10.01.2014.
- Haunss, Sebastian / Hofmann, Jeanette (2015): Entstehung von Politikfeldern – Bedingungen einer Anomalie; In: Der Moderne Staat (81/1).
- Häußer, Otto (1995): Die Staatskanzleien der Länder – Aufgabe, Funktionen Personal und Organisation unter Berücksichtigung des Aufbaus in den neuen Ländern; In: König, Klaus / Kroppenstedt Franz (Hrsg.): Verwaltungsorganisation, Staatsaufgaben und Öffentlicher Dienst (Band 30). Baden-Baden.
- Häußermann, Hartmut (1974): Die administrative Organisation als Problem politischer Innovation; In: Leviathan – Zeitschrift für Sozialwissenschaft. 1974/2.
- Havlicek, Teresa (2012): MigrantInnen im Visier; In: TAZ Ausgabe Nord vom 27.07.2012. S. 16
- Hawkins, Darren / Lake, David / Nielson, Daniel / Tierney, Michael (2006): Delegation and agency in international organizations. Cambridge University Press. Cambridge.
- Heclo, Hugh / Wildavsky, Aaron (1974): The Private Government of Public Money. London. Macmillan.
- Heemann, Karen (1995): Befördert, überfordert – Grüne Superministerin stolpert über einen Staatssekretär und ihren Freund; In: Focus Magazin vom 25.09.1995.
- Heflik, Roman (2003): Islamunterricht – "Allah hat uns alle lieb"; In: Spiegel Online vom 27.10.2003.
- Hegela, Hans / Scharpf, Fritz (1975): Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern – Untersuchung zur Reorganisation des Bundesministeriums für Verkehr (Band 2).
- Heinrich, Gudrun (1999): Der kleine Koalitionspartner in den Ländern – Koalitionsstrategien von F.D.P. und Bündnis 90/Die Grünen im Vergleich; In: Sturm, Roland / Kropp, Sabine (Hrsg.): Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen – Koalitionspolitik in Bund, Ländern und Gemeinden. Baden-Baden.
- Heiser, Sebastian (2014): Der große Bluff – Oranienplatz-Flüchtlinge; In: TAZ vom 31.08.2014.
- Heitkamp, Sven (2005): Neuer Innenminister ernannt; In: Lausitzer Rundschau vom 25.11.2005.
- Helms, Ludger (2005): Regierungsorganisation und politische Führung in Deutschland; In: Grundwissen Politik (Hgg. Benz Arthur et al.). Band 38. Wiesbaden.
- Hennemann, Lars (2012): Ministerin mit langem Atem - Frauenquote, Flüchtlingsansturm, Pflege-Zeit: Irene Alt gehen die Themen nicht aus; In: Allgemeine Zeitung vom 16.11.2012.
- Herings, Jean-Jacques / Rohde, Kirsten (2006): Time-Inconsistent Preferences in a General Equilibrium Model; In: Economic Theory (29/3). 591-619
- Herrmann, Joachim (2014): Regierungserklärung – Starke Kommunen – Starkes Bayern – Starke Zukunft. In: Plenarprotokoll 17/11 – Bayerischer Landtag. München. 478-483
- Herrmann, Joachim (2010): Rede des Bayerischen Staatsministers des Innern, Joachim Herrmann, anlässlich der Vorstellung des Berichts „Vorausberechnung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund

- in Bayern bis 2020“ des Bayerischen Landesamts für Statistik und Datenverarbeitung; gehalten am 6. September 2010 in München.
- Heß, Irmela (2011): Deutsch lernt sich beim Spielen leichter; In: Rhein-Zeitung vom 13.01.2011. S. 1
- Hessische Niedersächsische Allgemeine (2010): Bouffier tritt in Kochs Fußstapfen; In: Ausgabe vom 07.09.2010.
- Hessisches Ministerium für Soziales und Integration (2014): Kabinetttvorlage vom 10.02.2014 betreffend der Berufung einer/eines Beauftragten der Hessischen Landesregierung für Heimatvertriebene und Spätaussiedler. Wiesbaden.
- Hildebrandt, Achim / Wolf, Frieder (2008): Die Potenziale des Bundesländervergleichs; In: Wolf, Frieder (Hrsg.): Die Politik der Bundesländer – Staatstätigkeit im Vergleich. Wiesbaden.
- Hilgers, Bergund (2012): Friedliches Miteinander fördern - Tag der Toleranz und Vielfalt findet an der Gustav-Heinemann-Realschule plus statt; In: Allgemeine Zeitung vom 09.02.2012.
- Himmelreich, Johannes (2006): Nur wer nichts kostet, darf bleiben – Mit seinem Vorschlag zur Bleiberechtsregelung will Niedersachsens Innenminister Schünemann die Gruppe der Berechtigten möglichst klein halten; In: TAZ vom 05.09.2006. S. 21
- Hindmoor, Andrew (2006): Rational Choice; In: Peters, Guy / Pierre, Jon / Stoker, Gerry (Hrsg.): Political Analysis. New York.
- Hinz, Priska (1999): Aussprache zur Regierungserklärung. In: Plenarprotokoll 15/2 – Hessischer Landtag. Wiesbaden. 55-65
- Hirche, Walter (2008): Regierungserklärung. In: Plenarprotokoll vom 27. Februar 2008 – Niedersächsischer Landtag. Hannover. 40-61
- Hofferbert, Richard / Klingemann, Hans-Dieter / Volkens, Andrea (1992): Wahlprogrammatik, Regierungserklärungen und Politisches Handeln – Zur Programmatik politischer Parteien; In: Andreß, Hans-Jürgen et.al. (Hrsg.): Theorie, Daten Methoden – neue Modelle und Verfahrensweisen in den Sozialwissenschaften. München. 383-392
- Hoffmann, Heinz (2003): Die Bundesministerien 1949-1999 – Bezeichnungen, amtliche Abkürzungen, Zuständigkeiten, Aufbauorganisation, Leitungspersonen. Koblenz.
- Hofmann, Michael (1994): Der Faktor ‚Zeit‘ als zentrales Element des politisch-administrativen Managements; In: Beyme, Klaus von et. al. (Hrsg.): Beiträge zur Politikwissenschaft (Band 60). Frankfurt am Main.
- Hofmann, Till (2008): Integration in Bayern: FDP wegen Barfuß unter Druck; In: Augsburger Allgemeine vom 04.11.2008.
- Holl, Thomas (2009): Sozial ist zu abstrakt; In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13.2.2009.
- Hönnige, Christoph (2007): Fallauswahl; In: Gschwend, Thomas / Schimmelpfennig, Frank (Hrsg.): Forschungsdesign in der Politikwissenschaft – Probleme, Strategien, Anwendungen (Mannheimer Jahrbuch für Europäische Sozialforschung Band 11). Campus-Verlag. Frankfurt.
- Hood, Christopher / Dunsire Andrew (1981): Bureaumerics – The quantitative comparison of British central government agencies. Westmead. Gower.
- Hopp, Helmut (1993): Beauftragte in Politik und Verwaltung – Dissertationsschrift 1992; In: Stiftung Mitarbeit (Hrsg.): Beiträge zur Demokratieentwicklung von unten (Band 5). Eigenverlag Stiftung Mitarbeit. Bonn.
- Horn, Murray (1995): The Political Economy of Public Administration – Institutional Choice in the Public Sector. Cambridge.
- Horstkotte, Hermann (2013): Soziale Integration – Imams müssen die deutsche Gesellschaft verstehen – Aus Geldmangel bricht Niedersachsen eine erfolgreiche Fortbildung für Imams aus dem Ausland ab; In: Zeit online vom 24.09.2013 (38).
- Horstkotte, Hermann (2013): Soziale Integration. Imams müssen die deutsche Gesellschaft verstehen, In: Zeit online vom 24.09.2013.
- Huber John / Shipan Charles (2000): The Costs of Control – Legislators, Agencies, and Transaction Costs; In: Legislative Studies Quarterly (25). 25-42

- Huber, John / Shipan, Charles (2002): *Deliberate Discretion? – The institutional foundations of bureaucratic authority*. New York.
- Hustedt, Thuriid / Tiessen, Jan (2006): *Central Government Coordination in Denmark, Germany and Sweden – An Institutional Policy Perspective*; In: *Forschungspapiere „Regierungsorganisation in Westeuropa“* (02/2006). Potsdam.
- Idsteiner Zeitung (2009): *Gedenkfeier und Gipfel zu Integration*; In: Ausgabe vom 03.02.2009.
- Illing, Falk (2011): *Auf dem Weg zur etablierten Partei? Wahlanalyse, Organisation, Programmatik und Strategie der sächsischen FDP seit 1990*. Dissertation. Chemnitz.
- Jacobsen, Lenz (2013): *Niedersachsens Ministerin für Vertrauensbildung*; In: *Zeit online* vom 19.01.2013.
- Kapitzka, Johannes (2013): *Grünen-Chef greift Schünemann an*; In: *Neue Osnabrücker Zeitung* Ausgabe Stadt vom 18.01.2013.
- Jahn, Detlef (2006): *Einführung in die Politikwissenschaft*. VS Verlag. Wiesbaden.
- Jann, Werner / Bogumil, Jörg (2009): *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft – Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. 2.Auflage. VS-Verlag. Wiesbaden.
- Jann, Werner / Döhler, Marian (2007): *Agencies in Westeuropa*. Wiesbaden. VS Verlag.
- Jann, Werner / Döhler, Marian / Fleischer, Julia / Hustedt, Thuriid / Tiessen, Jan (2005): *Regierungsorganisation als Institutionenpolitik – Ein westeuropäischer Vergleich – Antrag auf Förderung eines Forschungsprojekts im Normalverfahren der DFG*; In: *Forschungspapiere „Regierungsorganisation in Westeuropa“* (01/2015). Potsdam.
- Johnson, Gail (2010): *Research Methods for Public Administrators*. 2. Auflage. M.E. Sharpe. London.
- Jollimore, Troy (2005): *Why Is Instrumental Rationality Rational?*; In: *Canadian Journal of Philosophy* (35/2). 289-307
- Jun, Uwe (1994): *Koalitionsbildung in den deutschen Bundesländern – Theoretische Betrachtungen, Dokumentation und Analyse der Koalitionsbildungen auf Länderebene seit 1949*. Westdeutscher Verlag. Opladen.
- Jurk, Thomas (2002): *Aussprache zur Regierungserklärung*. In: *Plenarprotokoll 3/63 – Sächsischer Landtag*. Dresden. 4276-4283
- Jüttner, Wolfgang (2010): *Aussprache zur Regierungserklärung – Niedersachsen 2020 – Große Herausforderungen für unser Land in schwieriger Zeit*. In: *Plenarprotokoll vom 28.04.2010 – Niedersächsischer Landtag*. Hannover. 8659-8665
- Kahnemann, Daniel (2011): *Thinking, Fast and Slow*. Farrar, Straus and Giroux. New York.
- Kalter, Frank (2008): *Migration und Integration*. (= *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Sonderheft 48). Wiesbaden.
- Karehnke, Helmut (1973): *Zur Einteilung in Referate und andere Grundeinheiten in Bundesministerien*; In: *Deutsches Verwaltungsblatt* (88/21). 833-842
- Kartmann, Norbert (2013): *Abschlussbericht der Enquetekommission 'Migration und Integration' des Hessischen Landtags*. Drucksache 18/7500 des Hessischen Landtags vom 18. Juni 2013. Berliner Wissenschafts-Verlag. Berlin.
- Kastner, Bernd (2013): *Vorsichtige Annäherung – Asylpolitik in Bayern*; In: *Süddeutsche* vom 17. September 2013.
- Keman, Hans (2006): *Party government formation and policy preferences – An encompassing approach?*; In: *Bara, Judith / Weale, Albert (Hrsg.): Democratic Politics and Party Competition*. New York. 33-55
- Kerlen, Juliane / Wimmer, Andreas (1997): *Migrationssteuerung – Zur Entwicklung eines politischen Konzepts in Deutschland, Frankreich, Schweden und der Europäischen Union*; In: *Forschungsberichte des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien an der Universität Neuenburg* (No.7). Neuchatel.
- Kieser, Alfred (1985): *Die Entwicklung von Organisationen über die Zeit – Theoretische Ansätze zur Erklärung organisationalen Wandels*; In: *Lüder, Klaus (Hrsg.): Betriebswirtschaftliche Organisationstheorie und Öffentliche Verwaltung – Einige neuere Erkenntnisse und Entwicklungen der Organisationstheorie mit besonderer Berücksichtigung ihrer Bedeutung für Verwaltungsorganisationen*. Speyer.

- Kieser, Alfred / Walgenbach, Peter (2007): Organisation. 5.Auflage. Schäffer-Poeschel. Stuttgart.
- Kiewiet, D. Roderick / McCubbins, Mathew (1991): The logic of delegation – Congressional parties and the appropriations process. University of Chicago Press. Chicago.
- Kim, Heemin / Fording, Richard (2002): Government partisanship in Western democracies, 1945-1998; In: European Journal of Political Research (41/2). 187-206
- King, Gary / Keohane, Robert / Verba, Sidney (1994): Designing social inquiry – Scientific inference in qualitative research. Princeton. Princeton University Press.
- King, Nigel / Horrocks, Christine (2010): Interviews in Qualitative Research. Sage. Los Angeles.
- Kirschstein, Gisela (2006): 50 000 Euro sollen Flüchtlingen Rückkehr in die Heimat versüßen - CDU übt heftige Kritik an Mainzer Asylpolitik; In DIE WELT vom 10.02.2006. S. 4
- Kirschstein, Gisela (2007): Durch gemeinsamen Sport kulturelle Barrieren überwinden LSB stellt Projekt vor - Schwimmbad koppelt Bewegung mit Sprachunterricht für muslimische Frauen – DOSB startet Initiative "Europa(s)meister"; In: Rhein-Zeitung vom 13.02.2007.
- Klages, Helmut (1977): Grenzen der Organisierbarkeit von Verwaltungsorganisationen; In: Die Verwaltung (10). 31-49
- Klecha, Stephan / Munimus, Bettina / Weinmann, Nico (2008): Hessens Ministerpräsidenten im Profil; In: Schroeder, Wolfgang (Hrsg.): Parteien und Parteiensystem in Hessen – Vom Vier- zum Fünfparteiensystem?. VS-Verlag. Wiesbaden.
- Klein, Bastian (2002): Sprachhilfe für Migrantenkinder - Mit einem landesweiten Projekt für Kindergärten und Grundschulen sollen die Deutschkenntnisse verbessert werden; In: Rhein-Zeitung vom 12.10.2005.
- Klein, Eckart (1973): Die verfassungsrechtliche Problematik des ministerialfreien Raumes – Ein Beitrag zur Dogmatik der weisungsfreien Verwaltungsstellen; In: Schriften zum Öffentlichen Recht (Band 236). Berlin. Duncker&Humblot.
- Klein, Matthias (2015): Landesvaterdemokratie – Die Regierungsstile der Ministerpräsidenten Bernhard Vogel und Kurt Beck. VS Verlag. Wiesbaden.
- Kleinert, Hubert (2008): Die Grünen in Hessen; In: Schroeder, Wolfgang (Hrsg.): Parteien und Parteiensystem in Hessen – Vom Vier- zum Fünfparteiensystem?. VS-Verlag. Wiesbaden.
- Klingemann, Hans-Dieter / Budge, Ian (2013): Using the Manifesto Estimates to Refine Party Family Placements; In: Volkens, Andrea / Bara, Judith / Budge, Ian et. al. (Hrsg.): Mapping Policy Preferences From Texts III. Oxford University Press. New York. 49-68
- Klingemann, Hans-Dieter / Volkens, Andrea / Bara, Judith / Budge, Ian / McDonald, Michael (2006): Mapping Policy Preferences II – Estimates for Parties, Electors, and Governments in Eastern Europe, European Union, and OECD 1990-2003.
- Klößner, Dieter (2007): Aussprache zur Regierungserklärung – Verschiedene Kulturen – Leben gemeinsam gestalten. In: Plenarprotokoll 15/23 – Landtag Rheinland-Pfalz. Mainz. 1297-1301
- Klöpfer, Kathrin (2006a): Deutsch-Pflicht auf dem Pausenhof - Berliner Realschule verbietet Unterhaltungen in Fremdsprachen - Geteiltes Echo bei Lehrern; In Aar-Bote vom 24.01.2006.
- Klöpfer, Kathrin (2006b): "Mit Fallschirm über Sahara abwerfen?" - Ministerpräsident Beck verteidigt Rückkehrförderung - Innenminister: 50000 Euro absurd; In: Idsteiner Zeitung vom 9.2.2006.
- Klüver, Heike / Sagarzazu, Iñaki (2015): Coalition Governments and Party Competition – Political Communication Strategies of Coalition Parties; In: Political Science Research and Methods.
- Knödler, Gernot (2013): Migration – Ausweisung auf den letzten Drücker – Eine Familie aus dem Kosovo soll abgeschoben werden, obwohl ihre Kinder hier geboren sind; In: TAZ vom 28.03.2013. S. 21
- Koch, Roland (1995): Aussprache zur Regierungserklärung – Abschiebestopp für Kurden aus der Türkei. In: Plenarprotokoll 14/10 – Hessischer Landtag. Wiesbaden. 440-441
- Koch, Roland (1999): Regierungserklärung. In: Plenarprotokoll 15/2 – Hessischer Landtag. Wiesbaden. 17-34
- Koch, Roland (2003): Regierungserklärung – Verantwortung für heute – Visionen für morgen. In: Plenarprotokoll 16/2 – Hessischer Landtag. Wiesbaden. 15-33

- Koch, Roland (2009): Regierungserklärung – Aufbruch in der Krise – Hessen startet ins nächste Jahrzehnt. Wiesbaden. 1-32
- Kohler, Joachim / Teufel, Gerhard (1985): Reform der Landesverwaltung in Baden-Württemberg – Bericht; In: Die Öffentliche Verwaltung (38/22). 1051-1058
- Kohlhoff, Werner (1998): Heftige Kritik an Schröders Nachfolger Glogowski – In Hannover ist von Rot-Grün nichts zu spüren; In: Berliner Zeitung vom 30.10.1998.
- Kölner Stadtanzeiger (2002): Bremse für den Aussiedlerzuzug; In: Ausgabe vom 04.04.2002.
- König, Klaus (2001): Der Regierungsapparat bei der Regierungsbildung nach Wahlen; In: Derlien, Hans-Ulrich / Murswiek, Axel (Hrsg.): Regieren nach Wahlen. Opladen. Leske + Budrich.
- König, Klaus (2012): Zur inneren Organisation von Ministerien; In: Schimanke, Dieter / Veit, Sylvia / Bull, Hans-Peter (Hrsg.): Bürokratie im Irrgarten der Politik – Gedächtnisband für Hans-Ulrich Derlien (Schriftenreihe der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaft – Band 36). Nomos. Baden-Baden.
- König, Klaus / von Oertzen, Hans-Joachim / Wagener, Frido (1981): Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden. Nomos.
- Koopmans, Ruud / Statham, Paul / Giugni, Marco / Passy, Florence (2005): Contested Citizenship – Immigration and Cultural Diversity in Europe; In: Klandermans, Bert (ed.): Social Movements, Protest, and Contention (25). University of Minnesota Press. Minneapolis.
- Korte, Karl-Rudolf / Florack, Martin / Grunden, Timo (2006). Regieren in Nordrhein-Westfalen – Strukturen, Stile und Entscheidungen 1990 bis 2006. VS Verlag. Opladen.
- Krehbiel, Keith (1992): Information and Legislative Organization; In: Michigan Studies in Political Analysis. University of Michigan Press. Ann Arbor.
- Kreiszeitung (2010): Hannover ermöglicht muslimische Bestattung; In: Ausgabe vom 30.06.2010.
- Kretschmann, Winfried (2006): Aussprache zur Regierungserklärung – Integration fördern, Zusammenhalt stärken – Für eine offene und wertebewusste Gesellschaft. In: Plenarprotokoll 13/106 – Landtag von Baden-Württemberg. Stuttgart. 7663-7667
- Kretschmann, Winfried (2011): Regierungserklärung. In: Plenarprotokoll 15/4 – Landtag von Baden-Württemberg. Stuttgart. 19-30
- Kriesi, Hanspeter / Grande, Edgar / Lachat, Romain / Dolezal, Martin / Bornschie, Simon / Frey, Timotheos (2008): West European Politics in the Age of Globalization. Cambridge University Press. New York. 53-74
- Krippendorff, Klaus (2013): Content Analysis – An Introduction to its Analysis. 3. Auflage. Sage. Los Angeles.
- Kroneberg, Clemens / Kalter, Frank (2012): Rational Choice Theory and Empirical Research – Methodological and Theoretical Contributions in Europe; In: Annual Review of Sociology (38). 73-92
- Kropp, Sabine / Sturm Roland (1998): Koalitionen und Koalitionsvereinbarungen – Theorie, Analyse und Dokumentation. Leske+Budrich. Opladen.
- Krumrey, Renning / Reitz, Ulrich (1994): Ausländerpolitik - Die Grenze verläuft durch die Koalition; In: Focus vom 13.06.1994. S. 18-20
- Kufen, Thomas (2008): Interview von Stefanie Nick-Magin mit Thomas Kufen als Integrationsbeauftragten der Landesregierung Nordrhein-Westfalen am 05.05.2008; abgedruckt in: Nick-Magin, Stefanie (2011): Ausländer- und Integrationsbeauftragte in Deutschland – Verwaltungsgeschichtliche sowie Verwaltungswissenschaftliche Erfahrungen und Perspektiven. Peter Lang. Frankfurt am Main.
- Kugele, Dieter (1978): Der politische Beamte – Entwicklung, Bewährung und Reform einer politisch administrativen Institution. München. Tuduv.
- Kunst, Christian (2013): Alternde Gesellschaft – Politik in der Zwickmühle; In: Rhein-Zeitung vom 17.06.2013. S. 18
- Kunz, Volker (2004): Rational Choice. Frankfurt am Main.
- Kvale, Steinar / Brinkmann, Svend (2009): InterViews – Learning the craft of qualitative research interviewing. Sage. Los Angeles.

- Landtag Baden-Württemberg (2006): Zustimmung des Landtags zur Berufung von Frau Dr. Monika Stolz MdL zur Ministerin für Arbeit und Soziales. In: Plenarprotokoll 13/106 – Landtag von Baden-Württemberg. Stuttgart. 7686-7697
- Landtag Bayern (2014): Volkshandbuch der 17. Wahlperiode 1. Auflage; Redaktionsschluss 30.04.2014.
- Landtag Niedersachsen (2002): Stenografischer Bericht - 119. Sitzung - Hannover, den 24. Oktober 2002; ausgegeben am 04.11.2002.
- Landtag Baden-Württemberg (2012): 15. Wahlperiode Volkshandbuch 2. Auflage; Redaktionsschluss 13.08.2012.
- Landtagsdrucksache 12/536 Baden-Württemberg (1996): Antrag Fraktion SPD und Stellungnahme des Justizministeriums; 16.10.1996.
- Landtagsdrucksache 15/1039 (2004): Kleine Anfrage mit Antwort; ausgegeben 21.06.2004.
- Landtagsdrucksache 16/8479 (2011): Interpellation der Abgeordneten Margarete Bause, Thomas Mütze, Ul-rike Gote, Renate Ackermann, Thomas Gehring, Maria Scharfenberg, Theresa Schopper, Claudia Stamm und Fraktion (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN).
- Lang, Erich (2012): "Integration zentrales Thema der Zukunft" - Ministerin Irene Alt hebt Projekt der Volkshochschule aus der Taufe; In: Allgemeine Zeitung vom 29.03.2012.
- Lang, Hans-Joachim (1980): Parteipressemitteilungen im Kommunikationsprozeß politischer Nachrichten – Eine Fallstudie über den Einfluß politischer Werbung auf Nachrichtentexte; In: Europäische Hochschulschriften Reihe XXI Linguistik (Band 9). Peter Lang. Frankfurt am Main.
- Lange, Hans-Jürgen (2003): Das Politikfeld Innere Sicherheit; In: Grunow, Peter (Hrsg.): Verwaltungshandeln in Politikfeldern. Opladen. 225-272
- Lasarzik, Annika / Havlicek, Teresa (2013): Berlin beendet das Wegducken; In: TAZ Ausgabe Nord vom 19.07.2013. S. 21
- Laschet, Armin (2008): Interview von Stefanie Nick-Magin mit Armin Laschet als Minister für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen am 05.05.2008; abgedruckt in: Nick-Magin, Stefanie (2011): Ausländer- und Integrationsbeauftragte in Deutschland – Verwaltungsgeschichtliche sowie Verwaltungswissenschaftliche Erfahrungen und Perspektiven. Peter Lang. Frankfurt am Main.
- Lautenschläger, Silke (2007): Integrationspolitik in Hessen - Fordern, fördern und einbinden; In: Die politische Meinung vom 01.07.2007.
- Lauterbacher Anzeiger (2006): "Einbürgerung keine Führerscheinprüfung" - Kauders "Aktionsplan Integration" findet Zustimmung - Tests bleiben umstritten; In: Ausgabe vom 25.03.2006.
- Laux, Eberhard (1973): Eignung der herkömmlichen Organisation der Ministerien zur Erfüllung von Aufgaben; In: Hochschule Speyer (Hrsg.): Organisation der Ministerien des Bundes und der Länder – Vorträge und Diskussionsbeiträge der verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer in Zusammenarbeit mit der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaft 1972. Berlin. 19-36
- Laux, Eberhard (1986): Landesressorts – Grundsätze für Geschäftsverteilung und Organisation; In: Die Öffentliche Verwaltung (39/1). 1-9
- Laux, Eberhard (1993): Vom Verwalten – Beiträge zur Staatsorganisation und zum Kommunalwesen; In: Siedentopf, Heinrich / Teppe, Karl (Hrsg.): Verwaltungsorganisation, Dienstrecht und Personalwirtschaft (Band 27). Baden-Baden. Nomos.
- Laver, Michael (2006): 'Party-defined' spaces revisited; In: Bara, Judith / Weale, Albert (Hrsg.): Democratic Politics and Party Competition. New York. 179-200
- Laver, Michael / Benoit, Kenneth / Garry, John (2003): Extracting Policy Positions from Political Texts Using Words as Data; In: American Political Science Review (97/2). 311-331
- Laver, Michael / Hunt, Ben (1992): Policy and Party Competition. New York.
- Laver, Michael / Schofield, Norman (1998): Multiparty Government – The Politics of Coalition in Europe. 2. Auflage. Oxford.
- Laver, Michael / Shepsle, Kenneth (1990): Coalitions and Cabinet Government; In: American Political Science Review (84). 873-890

- Laver, Michael / Shepsle, Kenneth (1994): Cabinet ministers and government formation in parliamentary democracies; In: Laver, Michael / Shepsle, Kenneth (Hrsg.): *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge. 3-14
- Laver, Michael / Shepsle, Kenneth (1996): *Making and Breaking Governments – Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*. Cambridge.
- Ledebur, Mareen (2013): Bargeld statt Essenspakete – Asylbewerber in Bayern können jetzt selbst einkaufen gehen: Landesregierung lockert Durchführungsbestimmungen – Der Flüchtlingsrat kritisiert die Änderungen dennoch als Farce; In: TAZ vom 31.07.2013. S. 6
- Lee, Sabine (1999): CDU Refugee Policies and the Landesverband Oder/Neiße: Electoral Tool or Instrument of Integration?; In: *German Politics* (8/1). 131-147
- Leffers, Jochen (2003): Grund- und Hauptschulen – CSU fordert Quote für Ausländerkinder; In: Spiegel Online vom 27.08.2003.
- Lehnguth, Gerold / Vogelgesang, Klaus (1988): Die Organisationserlasse der Bundeskanzler seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland im Lichte der politischen Entwicklung; In: *Archiv des Öffentlichen Rechts* (113). 531-582
- Lepper, Manfred (1973): Die Basiseinheit in der Organisation der Ministerien; In: Hochschule Speyer (Hrsg.): *Organisation der Ministerien des Bundes und der Länder – Vorträge und Diskussionsbeiträge der verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer in Zusammenarbeit mit der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaft 1972*. Berlin. 125-136
- Lepper, Manfred (1981): Innerer Aufbau der Verwaltungsbehörden; In: König, Klaus / von Oertzen, Hans-Joachim / Wagener, Frido (Hrsg.): *Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden. Nomos. 115-130
- Leunig, Sven (2012): *Die Regierungssysteme der deutschen Länder*. 2. Auflage. Wiesbaden.
- Lin, Ann Chich (1998): Bridging Positivist and Interpretivist Approaches to Qualitative Methods; In: *Policy Studies Journal* (26/1). 162-180
- Lindenberg, Siegwart (1985): An Assessment of the New Political Economy: Its Potential for the Social Sciences and for Sociology in Particular; In: *Sociological Theory* (3/1). 99-114
- Lindstädt, Hagen (2006): *Beschränkte Rationalität – Entscheidungsverhalten und Organisationsgestaltung bei beschränkter Informationsverarbeitungskapazität*. Mering. München.
- Linhart, Eric / Shikano, Susumu (2007): Die Generierung von Parteipositionen aus vorverschlüsselten Wahlprogrammen für die Bundesrepublik Deutschland (1949-2002); In: MZES Arbeitspapier (98). Mannheim.
- Linke, Thomas (1993): Die Bundestagsfraktionen verhandeln die Ausgestaltung des Kompromisses - Asyl Scheitern nicht ausgeschlossen; In: Handelsblatt vom 15.01.1993.
- Linstädt, Sebastian (2013): Bayerische Asylbestimmungen enthalten einen Halbsatz weniger: "Rückkehrbereitschaft" wurde gestrichen; In: Nürnberger Zeitung vom 19.07.2013. S. 16
- Löblich, Eberhard (2001): Flüchtlinge, die arbeiten, dürfen bleiben - Innenminister gewähren Menschen aus Kosovo besonderes Bleiberecht; In: Tagesspiegel vom 11.05.2001. S. 4
- Lochocki, Timo (2013): *Integrationspolitische Themen im Bundestagswahlkampf 2013 – Studie*. Berlin.
- Loer, Kathrin / Reiter, Renate / Töller, Annette (2015): Was ist ein Politikfeld und warum entsteht es?; In: *Der Moderne Staat* (8/1).
- Loeser, Roman (1994): System des Verwaltungsrechts; In: Loeser, Roman (Hrsg.): *Verwaltungsorganisationsrecht* (Bd. 2). Baden-Baden: Nomos.
- Lowe, William / Benoit, Kenneth / Mikhaylov, Slava / Laver, Michael: Scaling Policy Preferences from Coded Political Texts; In: *Legislative Studies Quarterly* (26/1). 123-155
- Lukaschik, Michael (2008): Die CSU feiert sich und ihre Generalsekretärin - Christine Haderthauer stellt sich beim CSU-Kreisverband Regen vor und kommt bei den Mitgliedern bestens an; In: Passauer Neue Presse vom 09.02.2008.
- Lupia, Arthur / McCubbins Mathew (2000): Representation or abdication? How citizens use institutions to help delegation succeed; In: *European Journal of Political Research* (37). 291-307

- Luttmer, Erzo / Mariotti, Thomas (2006): Competitive Equilibrium When Preferences Change over Time; In: *Economic Theory* (27/3). 679-690
- Landesverband Vertriebene und Spätaussiedler (2012) Landesverband der Vertriebenen und Spätaussiedler im Freistaat Sachsen/Schlesische Lausitz: Vertriebene und Spätaussiedler in Sachsen (2/2). Dresden.
- Macharzina, Klaus / Dedler, Konrad (1986): Ökonomische Analyse der internen Informationspolitik der Unternehmung; In: *Betriebswirtschaftliche Beiträge* Universität Hohenheim (21). Stuttgart.
- Macharzina, Klaus / Wolf, Joachim (2010): Unternehmensführung – Das internationale Managementwissen – Konzepte – Methoden – Praxis. 7. Auflage. Wiesbaden.
- Maget, Franz (2008): Aussprache zur Regierungserklärung. In: *Plenarprotokoll 16/7 – Bayerischer Landtag*. München. 303-312
- Mahoney, James / Goertz, Gary (2006): A Tale of Two Cultures – Contrasting Quantitative and Qualitative Research; In: *Political Analysis* (14). 227-249
- Main-Post (2003): Gegen Ausländerquote. Umfrage zum CSU-Vorstoß; In: Ausgabe vom 04.09.2003.
- Majer, Olaf (2007): Deutschland-Studie - Jeder vierte junge Muslim gewaltbereit; In: *Leipziger Volkszeitung* vom 28.12.2007. S. 3
- Mappus, Stefan (2006): Aussprache zur Regierungserklärung – Integration fördern, Zusammenhalt stärken – Für eine offene und wertebewusste Gesellschaft. In: *Plenarprotokoll 13/106 – Landtag von Baden-Württemberg*. Stuttgart. 7655-7658
- Mappus, Stefan (2010): Regierungserklärung – Neue Chancen – alte Stärken – Der Baden-Württemberg-Weg ins neue Jahrzehnt. In: *Plenarprotokoll 14/89 – Landtag von Baden-Württemberg*. Stuttgart. 6265-6277
- March, James / Olsen, Johan (1983): Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government; In: *APSR* (77/2). 281-296
- March, James / Olsen, Johan (1998): The Institutional Dynamics of International Political Orders; In: *International Organization* (52/4). 943-969
- March, James / Simon, Herbert (1976): Organisation und Individuum – Menschliches Verhalten in Organisationen; In: Hofmann, Michael (Hrsg.): *Führung, Strategie, Organisation – Schriftenreihe des interdisziplinären Instituts für Unternehmensführung an der Wirtschaftsuniversität Wien*. Wiesbaden.
- Marsh, David / Richards, David / Smith, Martin (2000): *The changing role of central government departments*. Macmillan. London.
- Martin, Lanny / Vanberg, Georg (2011): *Parliaments and Coalitions*. Oxford.
- März, Peter (2006): Ministerpräsidenten; In: Schneider, Herbert / Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): *Landespolitik in Deutschland*. Wiesbaden. 148-184
- MASGFF (2007) Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen Rheinland-Pfalz: *Treffpunkt – Magazin für Migration und Integration* (3/2007). Mainz.
- Mayer, Christian (2014): Für doppelte Staatsbürgerschaft - Grüne Ministerin Irene Alt will Einbürgerungszahl erhöhen - Quote in Worms bei 1,9 Prozent; In: *Wormser Zeitung* vom 13.05.2014.
- Mayntz, Renate (1999): Organizations, Agents and Representatives; In: Egeberg, Morten / Laegrid, Per (Hrsg.): *Organizing Political Institutions – Essays for Johan P. Olsen*. Oslo. Scandinavian University Press. 81-92
- Mayntz, Renate / Scharpf, Fritz (1973a): Probleme der Programmentwicklung in der Ministerialorganisation auf Bundesebene – Kurzfassung; In: Hochschule Speyer (Hrsg.): *Organisation der Ministerien des Bundes und der Länder – Vorträge und Diskussionsbeiträge der verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer in Zusammenarbeit mit der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaft 1972*. Berlin. 38-44
- Mayntz, Renate / Scharpf, Fritz (1973b): Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik; In: Mayntz, Renate / Scharpf, Fritz (Hrsg.): *Planungsorganisation*. München.

- Mayntz, Renate / Scharpf, Fritz (1995): Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus; In: Mayntz, Renate / Scharpf, Fritz: Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt am Main.
- Mayntz-Trier, Renate / Scharpf, Fritz (1972): Programmentwicklung in der Ministerialorganisation – Projektbericht erstellt im Auftrag der Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern. Bonn. [Erschienen 1973]
- McAllister, David (2008): Aussprache zur Regierungserklärung. In: Plenarprotokoll vom 27. Februar 2008 – Niedersächsischer Landtag. Hannover. 78-93
- McAllister, David (2010a): Aussprache zur Regierungserklärung – Niedersachsen 2020 – Große Herausforderungen für unser Land in schwieriger Zeit. In: Plenarprotokoll vom 28.04.2010 – Niedersächsischer Landtag. Hannover. 8666-8674
- McAllister, David (2010b): Regierungserklärung. In: Plenarprotokoll vom 01. Juli 2010 – Niedersächsischer Landtag. Hannover. 9559-9573
- McCubbins Mathew / Noll, Roger / Weingast, Barry (1987): Administrative Procedures as Instruments of Political Control; In: Journal of Law, Economics, & Organization (3/2). 243-277
- McCubbins, Mathew / Schwartz, Thomas (1984): Congressional Oversight Overlooked – Police Patrols versus Fire Alarms; In: American Journal of Political Science (28/1). 165-179
- McCubbins, Mathew / Schwartz, Thomas (1987): Congressional Oversight Overlooked – Police Patrols versus Fire Alarms; In: McCubbins, Mathew / Sullivan, Terry (Hrsg.): Congress – Structure and policy. Cambridge. Cambridge University Press. 426-440
- Meier-Braun, Karl-Heinz / Weber, Reinhold (2013): Deutschland Einwanderungsland – Begriff, Fakten, Kontroversen. Stuttgart. Kohlhammer.
- Meinhövel, Harald (2004): Grundlagen der Prinzipal-Agenten-Theorie; In: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (33/8). 470-475
- Merkur (2013): Geld statt Essen und schneller Arbeit – Sozialministerin Müller will neue Asylpolitik; In: Ausgabe vom 30.10.2013.
- Merz, Nicolas / Regel, Sven (2013): What Are Manifestos For? Selecting and Typing Documents in the Database; In: Volkens, Andrea / Bara, Judith / Budge, Ian / McDonald, Michael / Klingemann, Hans-Dieter (Hrsg.): Mapping Policy Preferences from Texts III – Statistical Solutions for Manifesto Analysts. Oxford. Oxford University Press. 146-168
- Meyer, John / Rowan, Brian (1977): Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony; In: American Journal of Sociology (83/2). 340-363
- Michels, Reinhold (2012): Neue alte Asyldebatte – Schwerpunkt Flüchtlinge; In: Rheinische Post vom 15.10.2012.
- Michna, Hans-Achim (2008a): Landesausländerbeauftragte im Föderalismus: Stellung und Bedeutung in der Integrationspolitik. Marburg.
- Michna, Hans-Achim (2008b): Landesausländerbeauftragte im Föderalismus: Stellung und Bedeutung in der Integrationspolitik – Anhang Datensammlung. Marburg.
- Milbradt, Georg (2001): Aussprache zur Regierungserklärung – Zur aktuellen Sicherheitslage im Freistaat Sachsen. In: Plenarprotokoll 3/45 – Sächsischer Landtag. Dresden. 3076-3081
- Milbradt, Georg (2002): Regierungserklärung. In: Plenarprotokoll 3/63 – Sächsischer Landtag. Dresden. 4251-4264
- Milbradt, Georg (2004): Regierungserklärung – Stolz auf Sachsen – Mut zur Zukunft. In: Plenarprotokoll 4/4 – Sächsischer Landtag. Dresden. 164-171
- Milbradt, Georg (2007): Regierungserklärung des Ministerpräsidenten zum Thema ‚Zur Mitte der Legislaturperiode‘. In: Plenarprotokoll 4/81 – Sächsischer Landtag. Dresden. 6681-6686
- Moe, Terry (1995): The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy; In: Williamson, Oliver (Hrsg.): Organization Theory – From Chester Barnard to the Present and Beyond – Expanded Edition. 116-153
- Moeris, Christian (2013): "Polizisten brauchen eine Armlänge Abstand"; In: Trierischer Volksfreund vom 19.04.2013.

- Morris, Christopher / Ripstein, Arthur (2001): Practical Reason and Preference; In: Morris, Christopher (Hrsg.): Practical rationality and preference – Essays for David Gauthier. Cambridge University Press. Cambridge. 11-36
- Mortensen, Peter / Green-Pedersen, Christoffer (2015): Institutional Effects of Changes in Political Attention – Explaining Organizational Changes in the Top Bureaucracy; In: Journal of Public Administration Research and Theory (25). 165-189
- Mosiek-Urbahn, Marlies / Roth, Petra (2000): Ausländerintegration in Land und Kommune; In: Kommunalpolitik vom 20.03.2000.
- Müller, Alexander / McGovern, Karsten (1999): Nach außen hui und innen pfui? – Über die Spielregeln und das Funktionieren von rot-grünen Koalitionen; In: Sturm, Roland / Kropp, Sabine (Hrsg.): Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen – Koalitionspolitik in Bund, Ländern und Gemeinden. Baden-Baden.
- Müller, Christian (1995): Agency-Theorie und Informationsgehalt – Der Beitrag des normativen Prinzipal-Agenten-Ansatzes zum Erkenntnisfortschritt der Betriebswirtschaftslehre; In: Die Betriebswirtschaft (55). 61-76
- Müller, Edda (1986a): Innenwelt der Umweltpolitik – Sozial-liberale Umweltpolitik – (Ohn)macht durch Organisation? Opladen.
- Müller, Edda (1986b): Organisationsstruktur und Aufgabenerfüllung; In: DÖV (39/1). 10-15
- Müller, Edda (1994): Das Umweltministerium - "Randbereich" der Bundesregierung? Organisationsreform mit dem Taschenrechner; In: ZParl (25). 611-619
- Müller, Edda (2009): Innenwelt der Umweltpolitik – Zu Geburt und Aufstieg eines Politikbereichs; In: Masius, Patrick / Sparenberg, Ole / Sprenger, Jana: Umweltgeschichte und Umweltzukunft – Zur gesellschaftlichen Relevanz einer jungen Disziplin. Göttingen.
- Müller, Peter (2008): "Männer fragen Sie so etwas nicht" - Generalsekretärin Christine Haderthauer ist der spannendste Zugang in der CSU-Spitze - Wie Markus Söders Nachfolgerin denkt; In: Welt am Sonntag vom 27.01.2008. S. 4
- Müller, Ralf (2012): Fachkräftemangel: Freistaat startete Rückrufaktion; In: Nürnberger Zeitung vom 09.10.2012. S. 17
- Müller, Wolfgang / Bergman, Torbjörn / Strøm, Karre (2008): Coalition Theory and Cabinet Governance – An Introduction; In: Strøm, Karre / Müller, Wolfgang / Bergman, Torbjörn (Hrsg.): Cabinets and Coalition Bargaining – The Democratic Life Style in Western Europe. New York.
- Müller, Wolfgang / Strøm, Karre (2000): Coalition Governance in Western Europe – An Introduction; In: Müller, Wolfgang / Strøm, Karre (Hrsg.): Coalition Governance in Western Europe.
- Müller, Wolfgang / Strøm, Karre (2008): Coalition Agreements and Cabinet Governance; In: Strøm, Karre / Müller, Wolfgang / Bergman, Torbjörn (Hrsg.): Cabinets and Coalition Bargaining – The Democratic Life Style in Western Europe. New York.
- Müller-Rommel, Ferdinand (1994): The role of German ministers in cabinet decision making; In: Laver, Michael / Shepsle, Kenneth (Hrsg.): Cabinet Ministers and Parliamentary Government. Cambridge. 150-168
- Müller-Schneider, Thomas (2000): Zuwanderung in westliche Gesellschaften – Analyse und Steuerungsoptionen. Westdeutscher Verlag. Opladen.
- Munzinger-Archiv (1991): Eintrag ‚Blaul, Iris‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (1997): Eintrag ‚Hiller, Walter‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (1998): Eintrag ‚Nimsch, Margarethe‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (1999): Eintrag ‚von Plotnitz, Rupert‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2000a): Eintrag ‚Eggert, Heinz‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.

- Munzinger-Archiv (2000b): Eintrag ,Haas, Friederike de'; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2000c): Eintrag ,Caesar, Peter'; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2001): Eintrag ,Weber, Wolf'; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2002a): Eintrag ,Hardraht, Klaus'; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2002b): Eintrag ,Geisler, Hans'; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2003a): Eintrag ,Bökel, Gerhard'; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2003b): Eintrag ,Bartling, Heiner'; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2003c): Eintrag ,Weber, Christine'; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2004a): Eintrag ,Repnik, Friedhelm'; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2004b): Eintrag ,Merk, Heidrun'; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2005a): Eintrag ,Teufel, Erwin'; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2005b): Eintrag ,Repnik, Hans-Peter'; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2005c): Eintrag ,Zuber, Walter'; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2005d): Eintrag ,Rasch, Horst'; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2006a): Eintrag ,Renner, Andreas'; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2006b): Eintrag ,Wagner, Ruth'; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2006c): Eintrag ,Bauckhage, Hans-Artur'; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2006d): Eintrag ,Mertin, Herbert'; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2007): Eintrag ,Stolterfoht, Barbara'; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2008a): Eintrag ,Stoiber, Edmund'; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2008b): Eintrag ,Beckstein, Günther'; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2008c): Eintrag ,Hirche, Walter'; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2008d): Eintrag ,Milbradt, Georg'; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2008e): Eintrag ,Orosz, Helma'; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2008f): Eintrag ,Clauß, Christine'; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.

- Munzinger-Archiv (2009a): Eintrag ‚Trauernicht, Gitta‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2009b): Eintrag ‚Tillich, Stanislaw‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2009c): Eintrag ‚Jurk, Thomas‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2009d): Eintrag ‚Buttolo, Albrecht‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2009e): Eintrag ‚Ulbig, Markus‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2009f): Eintrag ‚Morlok, Sven‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2010a): Eintrag ‚Eichel, Hans‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2010b): Eintrag ‚Lautenschläger, Silke‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2010c): Eintrag ‚Banzer, Jürgen‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2010d): Eintrag ‚Ross-Luttmann, Mechthild‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2010e): Eintrag ‚Scharping, Rudolf‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2010f): Eintrag ‚Gerster, Florian‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2011a): Eintrag ‚Döring, Walter‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2011b): Eintrag ‚Goll, Ulrich‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2011c): Eintrag ‚Pfister, Ernst‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2011d): Eintrag ‚Rech, Heribert‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2011e): Eintrag ‚Gönner, Tanja‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2011f): Eintrag ‚Mappus, Stefan‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2011g): Eintrag ‚Stolz, Monika‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2011h): Eintrag ‚Schmid, Nils‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2011i): Eintrag ‚Bauer, Theresia‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2011j): Eintrag ‚Stickelberger, Rainer‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2011k): Eintrag ‚Altpeter, Katrin‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2011l): Eintrag ‚Gall, Reinhold‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2011m): Eintrag ‚Öney, Bilkay‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.

- Munzinger-Archiv (2011n): Eintrag ‚Zehetmair, Hans‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2011o): Eintrag ‚Ahnen, Doris‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2011p): Eintrag ‚Bruch, Karl Peter‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2011q): Eintrag ‚Lemke, Eveline‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2011r): Eintrag ‚Lewentz, Roger‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2012a): Eintrag ‚Kretschmann, Winfried‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2012b): Eintrag ‚Wulff, Christian‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2012c): Eintrag ‚Schröder-Kopf, Doris‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2012d): Eintrag ‚Dreyer, Malu‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2012e): Eintrag ‚Biedenkopf, Kurt‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2013a): Eintrag ‚Schäuble, Thomas‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2013b): Eintrag ‚Hermann, Joachim‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2013c): Eintrag ‚Glogowski, Gerhard‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2013d): Eintrag ‚Gabriel, Sigmar‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2013e): Eintrag ‚Rösler, Philipp‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2013f): Eintrag ‚Bode, Jörg‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2013g): Eintrag ‚Schünemann, Uwe‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2013h): Eintrag ‚McAlister, David‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2013i): Eintrag ‚Aigner, Ilse‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2013l): Eintrag ‚Wenzel, Stefan‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2013j): Eintrag ‚Pistorius, Boris‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2013k): Eintrag ‚Beck, Kurt‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2014a): Eintrag ‚Stamm, Barbara‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2014b): Eintrag ‚Stewens, Christa‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2014c): Eintrag ‚Seehofer, Horst‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.

- Munzinger-Archiv (2014d): Eintrag ‚Zeil, Martin‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2014e): Eintrag ‚Haderthauer, Christine‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2014f): Eintrag ‚Müller, Emilia‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2014g): Eintrag ‚Bouffier, Volker‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2014h): Eintrag ‚Hinz, Priska‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2014i): Eintrag ‚Koch, Roland‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2014j): Eintrag ‚Hahn, Jörg-Uwe‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2014k): Eintrag ‚Grüttner, Stefan‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2014l): Eintrag ‚Rhein, Boris‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2014m): Eintrag ‚Schröder, Gerhard‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2014n): Eintrag ‚Trittin, Jürgen‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2014o): Eintrag ‚Leyen, Ursula von der‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2014p): Eintrag ‚Brüderle, Rainer‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Munzinger-Archiv (2014q): Eintrag ‚Maizière, Thomas de‘; In: Munzinger Online/Personen - Internationales Biographisches Archiv.
- Murswiek, Axel (1975): Regierungsreform durch Planungsorganisation – Eine empirische Untersuchung zum Aufbau von Planungsstrukturen im Bereich der Bundesregierung; In: Studien zur Sozialwissenschaft (Band 31). Opladen. Westdeutscher Verlag.
- Musch, Elisabeth (2011): Integration durch Konsultation? Konsensbildung in der Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland und den Niederlanden. Münster. Waxmann Verlag.
- Mutius, Albert von (1990): Begrüßung; In: Beauftragte in der öffentlichen Verwaltung – Dokumentation der Veranstaltung vom 11. Dez. 1989 (Hgg. Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften – Arbeitspapiere 29) Kiel.
- Nassauische Neue Presse (2005): Einbürgerung mit Nationalhymne; In: Ausgabe vom 11.01.2005. S. 21
- Netzwerk Integration in Europa (2005): Migration und Bevölkerung – Newsletter (7/2005). Berlin.
- Neues Deutschland (2013): Rat für Migration fordert „Querschnitts-Ministerium – Mit Blick auf Koalitionsverhandlungen: Petition setzt sich für Reform der Integrationspolitik ein / „Kompetenz-Wirrwarr“ müsse überwunden werden; In: Neues Deutschland vom 17. Oktober 2013.
- Neukirch, Ralf (2005): Stoibers Schattenmann; In: Der Spiegel vom 14.11.2005. S. 32
- Neumann, Arijana / Schmid, Josef (2008): Die Hessen-CDU – Kampfverband und Regierungspartei; In: Schroeder, Wolfgang (Hrsg.): Parteien und Parteiensystem in Hessen – Vom Vier- zum Fünfparteiensystem?. VS-Verlag. Wiesbaden.
- Neumeyer, Jochen (2012): Keiner will schuld sein - und niemand zahlen Bund soll Mehrkosten zahlen - Mainzer Integrationsministerin Irene Alt: Der Verantwortung gerecht werden Verfassungsgericht spricht Flüchtlingen mehr Geld zu - Letzte Erhöhung 1993; In: Saarbrücker Zeitung vom 19.07.2012.
- Nick-Magin, Stefanie (2011): Ausländer- und Integrationsbeauftragte in Deutschland – Verwaltungsgeschichtliche sowie Verwaltungswissenschaftliche Erfahrungen und Perspektiven. Peter Lang. Frankfurt am Main.

- Niedobitek, Matthias (2004): Die Landesregierung in den Verfassungen der deutschen Länder; In: Benz, Arthur / Siedentopf, Heinrich / Sommermann, Karl-Peter (Hrsg.): Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung – Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag. Berlin. Duncker & Humblot. 355-370
- Niskanen, William (1971): Bureaucracy and Representative Government. Chicago.
- NMIS (2005) Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport: Handlungsprogramm „Integration in Niedersachsen“ – Beschluss der Niedersächsischen Landesregierung vom 25.10.2005. Hannover.
- Noll, Ulrich (2006): Aussprache zur Regierungserklärung – Integration fördern, Zusammenhalt stärken – Für eine offene und wertebewusste Gesellschaft. In: Plenarprotokoll 13/106 – Landtag von Baden-Württemberg. Stuttgart. 7658-7663
- Nordwest Zeitung (2013): Erpenbeck geht in Ruhestand; In Ausgabe: 28.08.2013.
- Nordwest Zeitung (2012): Festakt Ein großer Tag für Friesoythe; In Ausgabe: 10.02.2012.
- Nordwest Zeitung (2014): Ministerium Beschluss: Keine „Frauen“ im Titel; In Ausgabe: 18.01.2014.
- NTV (2008): „Falscher Zungenschlag“ – Es wird einsam um Koch; Ausgabe vom 31.01.2008.
- Nürnberger Nachrichten (1990): Asylbewerber in die neuen Bundesländer - Deutliche Warnung - Westdeutsche Behörden erinnern an Aufnahmeverpflichtung - Frist 1. Dezember gesetzt; In: Ausgabe vom 06.11.1990.
- Nürnberger Nachrichten (2013a): Betreuung für minderjährige Flüchtlinge – Vorschlag von Sozialministerin Haderthauer stößt auf positive Resonanz der Kirchen; In: Ausgabe vom 27.08.2013. S. 14
- Nürnberger Nachrichten (2013b): Deutschkurse für Asylbewerber starten – Modellprojekt des Freistaats soll bundesweit Nachahmer finden – Hilfe auch beim Arzt; In: Ausgabe vom 27.07.2013. S. 17
- Nürnberger Nachrichten (2013c): Raumnot gelindert – Zirndorf: Neue Wohn-Container für 150 Flüchtlinge; In: Ausgabe vom 01.02.2013. S. 16
- Nürnberger Zeitung (2008): "Südländische Jugendliche" - Bande machte Hatz auf Deutsche; In: Ausgabe vom 03.01.2008.
- Oettinger, Günther (2001): Aussprache zur Regierungserklärung – Innere Sicherheit in Baden-Württemberg. In: Plenarprotokoll 13/10 – Landtag von Baden-Württemberg. Stuttgart. 368-371
- Oettinger, Günther (2005): Regierungserklärung – Tatkraft und Selbstvertrauen in schwieriger Zeit – Arbeit schaffen, Sicherheit geben, Heimat bewahren. In: Plenarprotokoll 13/91 – Landtag von Baden-Württemberg. Stuttgart. 6401-6423
- Oettinger, Günther (2006a): Regierungserklärung – Integration fördern, Zusammenhalt stärken – Für eine offene und wertebewusste Gesellschaft. In: Plenarprotokoll 13/106 – Landtag von Baden-Württemberg. Stuttgart. 7645-7651
- Oettinger, Günther (2006b): Regierungserklärung. In: Plenarprotokoll 14/4 – Landtag von Baden-Württemberg. Stuttgart. 36-52
- Oettinger, Günther (2008): Regierungserklärung zur Halbzeitbilanz der 14. Wahlperiode vor dem Landtag von Baden-Württemberg am 1. Oktober 2008. In: Plenarprotokoll 14/51 – Landtag von Baden-Württemberg. Stuttgart. 3546-3553
- Olsen, Johan / March, James (1998): The Institutional Dynamics of International Political Orders; In: International Organization (52/4). 943-969
- Opitz, Olaf / Reitz, Ulrich (1993): Gespräch mit Rudolph Scharping - "Die SPD will den Asylkompromiß"; In: Focus vom 15.02.1993. S. 44
- Osnabrücker Zeitung (2012): "Nur durch Reden wird niemand integriert"; In: Ausgabe Stadt vom 21.11.2012.
- Osnabrücker Zeitung (2013): Abgeschobene Kurdin Salame zurück; In: Ausgabe vom 04.03.2013.
- Osnabrücker Zeitung (2014): Zuwanderung auf Höchststand; In: Ausgabe Stadt vom 16.01.2014.
- Osnabrücker Zeitung (2015): "Es könnte bald knallen"; In: Ausgabe Stadt vom 17.03.2015.
- Otto, Hans-Uwe / Schrödter, Mark (Hrsg.) (2006): Soziale Arbeit in der Migrationsgesellschaft. Multikulturalismus – Neo-Assimilation-Transnationalität (= neue praxis Sonderheft 8). Lahnstein.
- Özgenc, Kayhan (1998): Niemand muß verhungern; In: Focus vom 22.06.1998.
- Özgenc, Kayhan (2000): Glogo allein zu Haus; In: Focus vom 14.02.2000.

- Pape, Petra (2013): Umbenennung des Ministeriums – Offener Brief der Landesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros Niedersachsen an Ministerin Cornelia Rundt am 16. Dezember 2013. Hannover.
- Pappi, Franz / Seher, Nicole (2009): Party Election Programmes, Signalling Policies and Salience of Specific Policy Domains – The German Parties from 1990 to 2005; In: *German Politics* (18/3). 403-425
- Pappi, Franz / Seher, Nicole / Kurella, Anna-Sophie (2013): Wahlprogramme als Quellen für die Politikfeldinteressen deutscher Landtagsparteien; In: *Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung* (Hrsg.): *Arbeitspapiere* (149/2013). Mannheim.
- Pappi, Franz / Schmitt, Ralf / Linhart, Eric (2008): Die Ministeriumsverteilung in den deutschen Landesregierungen seit dem Zweiten Weltkrieg; In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (39/2). 323-342
- Parade, Heidi (1998a): Seudin Kujukovic - (k)ein ganz normaler Fall. In Rheinland-Pfalz streiten sich die Behörden über die Duldungsverlängerung eines Kriegsflüchtlings; In: *Tagesspiegel* vom 04.12.1998. S. 5
- Parade, Heidi (1998b): "Wenn sie weglaufen wollen, sollen sie weglaufen" - Der Mainzer Ministerpräsident im Gespräch mit Skinheads; In: *Tagesspiegel* vom 24.05.1998. S. 4
- Parade, Heidi (1999): Vom Gebetsteppich bis zum Straßennamen – Jahresbericht – Der rheinland-pfälzische Bürgerbeauftragte Ullrich Galle als Nothelfer der kleinen Leute; In: *Bonner General-Anzeiger* vom 25.03.1999. S. 5
- Parade, Heidi (1994): Ein neuer Mann, ein neues Kabinett - Kurt Beck will aus elf Ressorts acht machen Galle, Schneider und Rott müssen gehen; In: *Bonner General-Anzeiger* vom 22.10.1994. S. 5
- Passauer Neue Presse (2005): Stoiber wechselt seinen Sprecher Neumeyer aus - Nachfolger wird Karl-Michael Scheufele; In: *Ausgabe* vom 21.12.2005.
- Passauer Neue Presse (2000): 30000 demonstrierten gegen Rechtsextremismus - Innenminister Schily will BGS gegen Gewalttäter einsetzen - Spiegel: Aufstehen gegen braunen Pöbel; In: *Ausgabe* vom 30.10.2000.
- Paul, Irini (2012): Das Asylbewerberheim in Zirndorf ist inzwischen völlig überfüllt - Die Menschen schlafen auf dem Boden; In: *Nürnberger Zeitung* vom 29.09.2012. S. 16
- Pavković, Gari (2008): Interview von Stefanie Nick-Magin mit Gari Pavković als Leiter der Stabsabteilung für Integrationspolitik der Stadt Stuttgart am 20.06.2008; abgedruckt in: Nick-Magin, Stefanie (2011): *Ausländer- und Integrationsbeauftragte in Deutschland – Verwaltungsgeschichtliche sowie Verwaltungswissenschaftliche Erfahrungen und Perspektiven*. Peter Lang. Frankfurt am Main.
- Peter, Abspacher (2005): Neuer Sprecher - Stoiber trennt sich von dem umstrittenen Martin Neumeyer; In: *Nürnberger Nachrichten* vom 21.12.2005.
- Peters, Guy (1999): *Institutional Theory and Administrative Reform*; In: Egeberg, Morten / Laegrid, Per (Hrsg.): *Organizing Political Institutions – Essays for Johan P. Olsen*. Oslo. Scandinavian University Press. 331-356
- Petrocik, John (1996): Issue Ownership in Presidential Election, with a 1980 Case Study; In: *American Journal of Political Science* (40). 825-850
- Pfaff, Dieter / Zweifel, Peter (1998): Die Principal-Agent Theorie – Ein fruchtbarer Beitrag der Wirtschaftstheorie zur Praxis; In: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium* (27). 184-196
- Pfister, Ernst (2001): Aussprache zur Regierungserklärung – Innere Sicherheit in Baden-Württemberg. In: *Plenarprotokoll 13/10 – Landtag von Baden-Württemberg*. Stuttgart. 371-374
- Pfister, Ernst (2002): Aussprache zur Regierungserklärung – Integration in Baden – Württemberg. In: *Plenarprotokoll 13/22 – Landtag von Baden-Württemberg*. Stuttgart. 1238-1240
- Phillips, Nelson / Hardy, Cynthia (2002): *Discourse Analysis – Investigating Processes of Social Construction*; In: Sage (Hrsg.): *Sage University Papers Series on Qualitative Research Methods* (50). Sage. Thousand Oaks.
- Plotnitz, Rupert von (1995): Aussprache zur Regierungserklärung – Abschiebestopp für Kurden aus der Türkei. In: *Plenarprotokoll 14/10 – Hessischer Landtag*. Wiesbaden. 439-440
- Pollitt, Christopher (1984): *Manipulating the Machine – Changing Patterns of Ministerial Departments, 1960-83*. Allen & Unwin. London.

- Posselt, Bernd (2012): Bayern und sein Vierter Stamm – Seit 50 Jahren hat der Freistaat die Schirmherrschaft über die Sudetendeutschen inne; In: Bayernkurier vom 17.11.2012.
- Prantl, Heribert (2013): Niedersachsens künftiger Innenminister Boris Pistorius – Man nannte ihn Kamikaze; In: Süddeutsche.de; Ausgabe: 14.02.2013.
- Pratt, John / Zeckhauser, Richard (1985): Principals and Agents – An Overview; In: Pratt, John / Zeckhauser, Richard (Hrsg.): Principals and Agents – The Structure of Business. Boston.
- Proksch, Sven-Oliver / Slapin, Jonathan (2009): How to Avoid Pitfalls in Statistical Analysis of Political Texts: The Case of Germany; In: German Politics (18/3). 323-344
- Propson-Hauck, Martina/ Hanack, Peter (2010): “In diesem Team war kein Platz“; In: Frankfurter Rundschau vom 31.08.2010.
- Przeworski, Adam / Teune, Henry (1970): The Logic of Comparative Social Inquiry. John Wiley & Sons. New York.
- Püttner, Günter (2004): Das Beauftragtenwesen in der öffentlichen Verwaltung; Benz, Arthur / Siedentopf, Heinrich / Sommermann, Karl-Peter (Hrsg.): Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung – Festschrift für Klaus König zum 70. Geburtstag. Berlin. Duncker & Humblot. 231-238
- Quasthoff, Michael (2009): Flüchtlinge – CDU uneins bei Bleiberecht – Innenminister Schünemann lehnt Vorstoß ab, das Bleiberecht für geduldete Ausländer zu lockern; In: TAZ vom 15.07.2009. S. 22
- Raabe, Johannes (2015): Die Ministerienaufteilung in Koalitionsregierungen – eine modelltheoretische Näherung mit Hilfe von Divisor-Verfahren; In: Bächtiger, André / Shikano, Susumu / Linhart, Eric (Hrsg.): Jahrbuch für Handlungs- und Entscheidungstheorie (Band 9: Deliberation und Aggregation). 159-191
- Randermann, Heiko (2005): Uwe Schünemann zur Flüchtlingsdebatte – „Da platzt mir der Kragen“; In: Hannoversche Allgemeine vom 06.09.2015.
- Rech, Heribert (2006): Aussprache zur Regierungserklärung – Integration fördern, Zusammenhalt stärken – Für eine offene und wertebewusste Gesellschaft. In: Plenarprotokoll 13/106 – Landtag von Baden-Württemberg. Stuttgart. 7667-7673
- Rees, Ray (1985a): The Theory of Principal and Agent – Part 1; In: Bulletin Of Economic Research (37/1). 3-26
- Rees, Ray (1985b): The Theory of Principal and Agent – Part 2; In: Bulletin Of Economic Research (37/2). 75-95
- Reichersdorfer, Johannes (2011): The Changing Institutionalisation of Integration Policy in Germany – Paper presented at EON-Ruhrgas Scholarship Conference ‘The Changing Organisation of the Welfare State – Between Efficiency and Accountability’. Potsdam.
- Reimann, Anna / Sillgitt, Alexandra (2008): Deutsche Politiker lehnen Erdogans Schul-Importplan ab; In: Spiegel Online vom 08.02.2008.
- Reinhard, Michael (2010): Es fehlt eine Willkommenskultur Zuwanderung wird zum Lackmustest der Demokratie; In: Mainpost vom 29.12.2010.
- Renner, Claudia (2000): Galle legt sich mit Ausländerbehörden an /Bürgerbeauftragter sauer über Willkür - Junger Belgier sollte Versäumnis mit 436 Mark büßen; In: Rhein-Zeitung vom 24.03.2000.
- Renner, Claudia (2001): Viele Aussteiger haben Angst vor rechten Schlägern - Vor drei Monaten startete Programm für Menschen, die sich von der Nazi -Szene lösen wollen - Land legt erste Bilanz vor; In: Rhein-Zeitung vom 20.06.2001.
- Renner, Claudia (2007): Dreyer will Aussiedler besser integrieren - Ein kleiner Teil der jungen deutschstämmigen Zuwanderer macht Probleme - Hoher Anteil an Häftlingen und Drogentoten - CDU: Es bleibt viel zu tun; In: Rhein-Zeitung vom 20.08.2007.
- Repnik, Hans-Peter (2002): Heimat in Europa – Politik für Vertriebene und Aussiedler: Dokumentation des Kongresses am 26. Juni 2002 [CDU-CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag. CDU-CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, Gruppe der Vertriebenen und Flüchtlinge]. Bonn.
- Reus, Iris (2014): Neue Eigenständigkeit oder Unitarismus wie bisher? Landespolitik nach der Föderalismusreform I am Beispiel der Nichtraucherschutzgesetzgebung; In: Der Moderne Staat (7/1).

- Reus, Iris (2016): The Expulsion of the Smokers from Paradise – A Multiple-Streams Analysis of German Non-Smoker-Protection Legislation; In: Zohnhöfer, Reimut / Rüb, Friedbert (Hrsg.): Decision-Making under Ambiguity and Time Constraints – Assessing the Multiple-Streams Framework. ECPR Press. Colchester. 189-212
- Rhein-Zeitung (1997): Landes-SPD gibt Schröder volle Rückendeckung / Beck & Co. warnen aber vor pauschalem Mißtrauen gegen Ausländer; In Ausgabe: 22.07.1997.
- Rhein-Zeitung (1998): Dialog mit abruptem Ende - aber ein Gespräch - Rechtsradikale Jugendliche trafen sich mit Ministerpräsident Kurt Beck; In: Ausgabe vom 18.05.1998. S. 1
- Rhein-Zeitung (2004): Einbürgerung im Land soll künftig feierlicher werden - Bedeutendes Ereignis mit der Hymne begleiten - Verfassung für Neubürger; In: Ausgabe vom 31.12.2004.
- Rhein-Zeitung (2006b): Bruch kann für die Yildirims nichts tun: Auch Innenminister an Gesetze gebunden; In Ausgabe vom 26.06.2006.
- Rhein-Zeitung (2006c): Bruch: "Asylrecht missbraucht" - Innenminister: Yildirims haben uns arglistig getäuscht - Brief an Initiative; In: Ausgabe vom 07.11.2006.
- Rhein-Zeitung (2006a): Bruch: Bleiberecht menschlich regeln - Ende der "Kettenduldung" nach Sozialprognose; In: Ausgabe vom 04.09.2006.
- Rhein-Zeitung (2006d): Türkische Gründer am TGZ interessiert - Wirtschaftsstandort Kaisersesch präsentierte sich bei Großveranstaltung in Mainz-Mombach; In: Ausgabe vom 20.07.2006.
- Rhein-Zeitung (2007c): Ahnen will Kinder sehr früh fördern - Lehrerinformationstage: Integration im Fokus; In: Ausgabe vom 13.11.2007.
- Rhein-Zeitung (2007e): CDU: Wahlrecht erst nach Integration - SPD und Beiräte: Ausländer sollen teilhaben; In: Ausgabe vom 03.08.2007.
- Rhein-Zeitung (2007d): Deutschkurse bei Einwanderern beliebt; In: Ausgabe vom 23.10.2007.
- Rhein-Zeitung (2007a): Zuwanderung prägt das Land - Sozialministerin will Vorschläge zur Reform der Ausländerbeiräte machen; In: Ausgabe vom 19.04.2007.
- Rhein-Zeitung (2007b): "Ich will meine Kinder sehen" – Nachbarn und Freunde von Abgeschobenen klagen in Niederfischbach; In: Ausgabe vom 24.11.2007.
- Rhein-Zeitung (2009): Streit ums Kopftuch bei Lehrerinnen - SPD lehnt erneute Forderung der CDU nach gesetzlichen Verboten ab; In: Ausgabe vom 07.03.2009.
- Rhein-Zeitung (2010c): Dreyer will Willkommensklima; In: Ausgabe vom 27.12.2010. S. 29
- Rhein-Zeitung (2010a): Von Guantánamo in geschlossene Anstalt; In: Ausgabe vom 19.07.2010. S. 3
- Rhein-Zeitung (2010b): Ex-Häftling ist gut integriert; In: Ausgabe vom 22.12.2010. S. 29
- Rhein-Zeitung (2012): Schüler aus Simmern lernten Herkunftssprache; In: Ausgabe vom 29.03.2012. S. 18
- Rhein-Zeitung (2014): Länder kritisieren Doppelpass-Lösung - Kompromiss löst keinen Jubel aus; In: Ausgabe vom 29.03.2014. S. 7
- Rhein-Zeitung (2015): Flüchtlinge kommen nach Hermeskeil - Land und Kommunen unterzeichnen finale Vereinbarung zu geplanter Unterkunft; In: Ausgabe vom 19.05.2015. S. 3
- Rhodes, Roderick (2000a): A Guide to the ESRC's Whitehall Programme 1994-1999; In: Public Administration (78/2). 251-282
- Rhodes, Roderick (2000b): The Governance Narrative – Key Findings and Lessons from the ESRC'S Whitehall Programme (78/2). 345-363
- Röber, Manfred (1981): Organisationsstruktur und Planungsorganisation – Konzept und Ergebnisse einer empirischen Untersuchung in Regierungsverwaltungen; In: Europäische Hochschulschriften – Reihe 5: Volks- und Betriebswirtschaft (Band 309). Frankfurt am Main. Peter Lang.
- Robertson, David (1976): A theory of party competition. Wiley. New York.
- Rose, Richard (1987): Ministers and Ministries – A Functional Analysis. Oxford.
- Rösler, Philipp (2008): Aussprache zur Regierungserklärung. In: Plenarprotokoll vom 27. Februar 2008 – Niedersächsischer Landtag. Hannover. 102-107.

- Ross, Stephen (1973): The Economic Theory of Agency – The Principal's Problem; In: The American Economic Review (63/2), Papers and Proceedings of the Eighty-fifth Annual Meeting of the American Economic Association (May, 1973). 134-139
- Ruf, Reiner (2013): Zum Abschied ein gutes Wort für Bilkay Öney; In: Stuttgarter-Zeitung vom 17.19.2013.
- Rühl, Stefan (2009): Grunddaten der Zuwanderungsbevölkerung in Deutschland – Working Papers der Forschungsgruppe des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (27); In: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Integrationsreport (6). Nürnberg.
- Rutschke, Wolfgang (1973): Eröffnung durch den Staatssekretär des Bundesminisiterums des Innern; In: Hochschule Speyer (Hrsg.): Organisation der Ministerien des Bundes und der Länder – Vorträge und Diskussionsbeiträge der verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer in Zusammenarbeit mit der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaft 1972. Berlin. 13-18
- Saalfeld, Thomas (2000a): Stable Parties, Chancellor Democracy, and the Art of Informal Settlement; In: Müller, Wolfgang / Stroem, Karre (Hrsg.): Coalition Governance in Western Europe.
- Saalfeld, Thomas (2000b): Members of Parliament and Government in Western Europe – Agency Relations and Problems of Oversight; In: European Journal of Political Research (37/3). 353-376
- Saalfeld, Thomas (2008): Institutions, Chance and Choices; In: Stroem, Karre / Müller, Wolfgang / Bergman, Tjorbjörn (Hrsg.): Cabinets and Coalition Bargaining – The Democratic Life Cycle in Western Europe. New York.
- Saalfeld, Thomas / Schamburek, Daniel (2014): Labels and Jurisdictions – An Empirical Critique of Standard Models of Portfolio Allocation in Political Science; In: Raunio, Tapio (Hrsg.): Festschrift for Matti Wiberg. Tampere.
- Saarbrücker Zeitung (1993a): Ausländer können Polizisten werden; In Ausgabe vom 02.04.1993.
- Saarbrücker Zeitung (1993b): Fünf Ausländer tragen eine Polizeiuniform; In: Ausgabe vom 02.09.1993.
- Saarbrücker Zeitung (2006): Landesregierung begrüßt Anti-Terror-Datei; In: Ausgabe vom 06.09.2006.
- Saarbrücker Zeitung (2007b): Dreyer stellt Integrationskonzept vor; In: Ausgabe vom 04.07.2007.
- Saarbrücker Zeitung (2007a): Wahlrecht zur besseren Integration Beck fordert Kommunalwahlrecht auch für Nicht-EU-Ausländer; In: Ausgabe vom 02.08.2007.
- Saarbrücker Zeitung (2008a): Härtefallkommission soll weiter bestehen - In Ausnahmen gilt das Bleiberecht für Ausländer; In: Ausgabe vom 17.09.2008.
- Saarbrücker Zeitung (2008b): Im Zweifel für den Flüchtling - Initiativausschuss für Migrationspolitik fordert Ausweitung der Bleiberechtsregelung; In: Ausgabe vom 12.07.2008.
- Saarbrücker Zeitung (2008c): Mehr als 6000 Einbürgerungen im vorigen Jahr in Rheinland-Pfalz; In: Ausgabe vom 31.07.2008.
- Saarbrücker Zeitung (2009a): Innenminister ruft zu Einbürgerung auf; In: Ausgabe vom 28.03.2009.
- Saarbrücker Zeitung (2009b): Ministerin will Beratung für Migranten deutlich ausbauen; In: Ausgabe vom 04.11.2009.
- Saarbrücker Zeitung (2010a): "Häuser der Familien" sollen sich Migranten mehr öffnen; In: Ausgabe vom 01.10.2010.
- Saarbrücker Zeitung (2010b): Mehr Türken hierzulande eingebürgert. Innenminister ermuntert in Rheinland-Pfalz lebende Ausländer zum deutschen Pass; In: Ausgabe vom 11.03.2010
- Saarbrücker Zeitung (2011a): Streit über muslimische Schüler - Klöckner kritisiert Faltblatt für Schulen - Ministerin Ahnen verteidigt Orientierungshilfen; In: Ausgabe vom 18.01.2011.
- Saarbrücker Zeitung (2011b): Bruch: Guantánamo-Häftling will sobald wie möglich arbeiten; In: Ausgabe vom 06.04.2011.
- Saarbrücker Zeitung (2011c): Rheinland-Pfalz startet Bleiberechtsinitiative für Flüchtlinge neu; In: Ausgabe vom 15.11.2011.
- Saarbrücker Zeitung (2012): Sprachzertifikat für Türkisch erstmals im Land vergeben; In: Ausgabe vom 16.03.2012.
- Saarbrücker Zeitung (2013): Frühere Unterstützung für Migrantenkinder; In Ausgabe: 16.11.2013.

- Sächsische Union (1993): "Wie soll Sachsen im Jahr 2000 aussehen?" – Grundsätze und Programm der Sächsischen Union. Dresden.
- Sächsische Union (1999): Arbeitsprogramm 2004 der Sächsischen Union für die Landtagswahl 1999. Dresden.
- Sächsische Union (2004): Gemeinsam für Sachsen! Für eine bürgernahe und zukunftsorientierte Politik: CDU - Programm der Sächsischen Union zur Landtagswahl 2004 vom 28. August 2004. Dresden.
- Sächsische Union (2009): Vertrag für Sachsen. Wissen, wo's lang geht. Regierungsprogramm 2009-2014 der Sächsischen Union. Dresden.
- Sächsische Union / Freie Demokratische Partei Landesverband Sachsen (2009): Freiheit. Verantwortung. Solidarität. – Gemeinsam für ein starkes und selbstbewusstes Sachsen – Vertrag zwischen der Christlich Demokratischen Union Deutschlands Landesverband Sachsen und der Freien Demokratischen Partei Landesverband Sachsen über die Bildung der Staatsregierung für die 5. Legislaturperiode des Sächsischen Landtages. Dresden.
- Sächsische Union / SPD Landesverband Sachsen (2004): Vereinbarung zwischen der Christlich-Demokratischen Union Deutschlands, Landesverband Sachsen und der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Landesverband Sachsen über die Bildung der Staatsregierung für die 4. Legislaturperiode des Sächsischen Landtages. Dresden.
- Saft, Gunnar (2003): Ein Abschied mit spitzen Fingern; In: Süddeutsche vom 19.06.2003.
- Sagarzazu, Iñaki / Heike Klüver (2016): Coalition governments and party competition – Political communication strategies of coalition parties; In: Political Science Research and Methods (April 2016). 1-17
- Samary Ursula (2006b): Schulhof bleibt ohne Sprach-Tabu - Vorstoß der Integrationsbeauftragten Böhmer bleibt in Rheinland-Pfalz ohne Echo - Landesregierung und Böhr dagegen; In: Rhein-Zeitung vom 28.01.2006.
- Samary, Ursula (2006a): Alles rot – Becks heile Mainzer Welt; In: Rhein-Zeitung vom 22.08.2006.
- Santel, Bernhard (2008): Interview von Stefanie Nick-Magin mit Dr. Bernhard Santel als Referent im Ministerium für Generationen, Familien, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen am 24.09.2008; abgedruckt in: Nick-Magin, Stefanie (2011): Ausländer- und Integrationsbeauftragte in Deutschland – Verwaltungsgeschichtliche sowie Verwaltungswissenschaftliche Erfahrungen und Perspektiven. Peter Lang. Frankfurt am Main.
- Schäfer, Ulrike (2011): Neue Denkprozesse und "Willkommenskultur" - Grünen-Ministerin Irene Alt erläutert Politik-Schwerpunkte; In: Wormser Zeitung vom 14.09.2011.
- Schäfer, Ulrike (2014): Lage der Flüchtlinge im Blick – Podiumsdiskussion - Ministerin Alt fordert Verkürzung des Arbeitsverbots auf drei Monate; In: Bürstädter Zeitung vom 30.09.2014.
- Schamburek Daniel (2014): Radikale Umorganisation von Migrations- und Integrationspolitik in deutschen Landesregierungen – Modeerscheinung oder Langfristtrend? – Vortrag DVPW-Sektionstagung Politikfeldanalyse und Verwaltungswissenschaft. Bremen März 2014.
- Schamburek, Daniel (2013): Stellenwert-Indikatoren für Politikfelder in der Aufbauorganisation von Ministerialverwaltungen; In: Verwaltung&Management - Zeitschrift für moderne Verwaltung (4/2013). 210-219
- Schamburek, Daniel (2015): 1 Problem – 16 Lösungen? Werkstattbericht zur Varianz institutioneller Arrangements in der Migrations- und Integrationspolitik deutscher Länder; In: Schnebel, Karin (Hrsg.): Europäische Minderheiten zwischen Selbstbestimmung und Integration. VS Verlag. Wiesbaden.
- Scharpf, Fritz (1974): Politische Durchsetzbarkeit innerer Reformen; In: Kommissionen für wirtschaftlichen und sozialen Wandel. Göttingen. Otto Schwarz.
- Scharpf, Fritz (1976): Does organization matter? Task structure and interaction in the ministerial bureaucracy – Paper presented to the Workshop on 'Process, structure and system in public policy – empirical research' of the ECPR Conference, Louvain, April 8-14, 1976. Berlin.
- Scharpf, Fritz (1982): Der Erklärungswert „binnenstruktureller“ Faktoren in der Politik- und Verwaltungsforschung; In: Hesse, Joachim (Hrsg.): Politische Vierteljahresschrift – Sonderheft: Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft DVPW. Westdeutscher Verlag. Opladen. 90-104

- Scharping, Rudolf (1991): Regierungserklärung. In: Plenarprotokoll 12/2 – Landtag Rheinland-Pfalz. Mainz. 25-41
- Schäuble, Wolfgang (2001): Aussprache zur Regierungserklärung – Innere Sicherheit in Baden-Württemberg. In : Plenarprotokoll 13/10 – Landtag von Baden-Württemberg. Stuttgart. 378-383
- Schäuble, Wolfgang (2002a): Regierungserklärung – Integration in Baden-Württemberg. In: Plenarprotokoll 13/22 – Landtag von Baden-Württemberg. Stuttgart. 1226-1232
- Schäuble, Wolfgang (2002b): Redebeitrag zum Antrag der Fraktion der SPD - Zustimmung zum Zuwanderungsgesetz - Drucksache 13/805; In: Plenarprotokoll 13/22 – Landtag von Baden-Württemberg. Stuttgart. 1291-1295
- Scherer, Peter (1995): Hessen: Schädlers Kündigung ein Racheakt?; In: Welt-Online. Online: <http://www.welt.de/print-welt/article662461/Hessen-Schaedlers-Kuendigung-ein-Racheakt.html> (14.01.2015).
- Schiffbänker, Michael (2013): Die richtigen Voraussetzungen fehlen; In: Neue Osnabrücker Zeitung Ausgabe Stadt vom 12.01.2013.
- Schiller, Theo (2008): Die FDP Hessen im bürgerlichen Koalitionslager; In: Schroeder, Wolfgang (Hrsg.): Parteien und Parteiensystem in Hessen – Vom Vier- zum Fünfparteiensystem?. VS-Verlag. Wiesbaden.
- Schissler, Jakob (2008): Politische Kultur in Hessen im Wandel; In: Schroeder, Wolfgang (Hrsg.): Parteien und Parteiensystem in Hessen – Vom Vier- zum Fünfparteiensystem?. VS-Verlag. Wiesbaden.
- Schmid, Günther / Treiber, Hubert (1975): Bürokratie und Politik – Zur Struktur und Funktion der Ministerialbürokratie in der Bundesrepublik Deutschland. München. Wilhelm Fink Verlag.
- Schmid, Josef (1990): Die CDU – Organisationsstrukturen, Politiken und Funktionsweisen einer Partei im Föderalismus. Opladen.
- Schmidt, Frank-Wyk (2013): Islamgegner verspritzen Blut - Empörung über Attacke auf muslimischen Verein in Mainz; In: Aar-Bote vom 21.05.2013.
- Schmidt, Jonas-Erik (2015): Flüchtlingsheim in Hermeskeil kommt - Wo Flüchtlinge im Land zuerst unterkommen - Ab Herbst sollen in ehemaliger Kaserne bis zu 750 Asylbewerber einziehen; In: Saarbrücker Zeitung vom 19.05.2015.
- Schmidt, Manfred (1996): Germany – The Grand Coalition State; In: Colomer, Josep (Hrsg.): Political Institutions in Europe. London. 62-98
- Schmieg, Wolfgang (1990): Kurzatmiges Reagieren ist kein Ersatz für Asylpolitik; In: Nürnberger Nachrichten vom 27.08.1990.
- Schmitt, Ralf (2008): Die politikfeldspezifische Auswertung von Wahlprogrammen am Beispiel der deutschen Bundesländer; In: Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (Hrsg.): Arbeitspapiere (114). Mannheim.
- Schmitt-Beck, Rüdiger (2000): Die hessische Landtagswahl vom 7. Februar 1999 – Der Wechsel nach dem Wechsel; In: ZParl (31/1). 3-17
- Schnapp, Kai-Uwe (2004): Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien – Eine vergleichende Analyse; In: Interdisziplinäre Verwaltungs- und Organisationsforschung (Band 11). Opladen. Leske + Budrich.
- Schneider, Herbert (2001): Ministerpräsidenten – Profil eines politischen Amtes im deutschen Föderalismus. Opladen. 234-236
- Scholz, Gotthard (1977): Organisationsuntersuchungen in der Bundesministerialverwaltung; In: Die Verwaltung (10). 333-342
- Schöneberg, Kai (2009): Neun Entscheider sollen es sein – Um Frieden mit der Kirche zu bekommen, kündigt Ministerpräsident Wulff ein zusätzliches Mitglied in der Härtefallkommission an; In: TAZ vom 20.02.2009. S. 22
- Schrefler, Lorna: The Usage of Scientific Knowledge by Independent Regulatory Agencies; In: Governance (23/2). 2010. S. 309-330

- Schreyögg, Georg (1985): Der Organisations-Umwelt-Zusammenhang in neuen organisationstheoretischen Ansätzen; In: Lüder, Klaus (Hrsg.): Betriebswirtschaftliche Organisationstheorie und Öffentliche Verwaltung – Einige neuere Erkenntnisse und Entwicklungen der Organisationstheorie mit besonderer Berücksichtigung ihrer Bedeutung für Verwaltungsorganisationen. Speyer.
- Schröder, Gerhard (1994): Regierungserklärung. In: Plenarprotokoll vom 23. Juni 1994 – Niedersächsischer Landtag. Hannover. 22-46.
- Schröder, Gerhard (1998): Regierungserklärung. In: Plenarprotokoll vom 30. März 1998 – Niedersächsischer Landtag. Hannover. 24-47.
- Schröder, Torben (2013): Ausgegrenzt und abgeschoben – Roma - Integrationsministerin Irene Alt berichtet im Budenheimer Bürgerhaus von Reise nach Serbien und Bulgarien; In: Allgemeine Zeitung vom 24.10.2013.
- Schröder, Torben (2015): Bildung und interkulturelle Öffnung - Migrationsbeirat Vorsitzender Aleksandar Ceh setzt sich in Alzey und auf Landesebene für die Belange von Asylsuchenden ein; In: Allgemeine Zeitung vom 30.04.2015.
- Schroeder, Wolfgang / Albert, Florian / Neumann, Arijana (2008): Die hessische Landtagswahl 2008; In: Schroeder, Wolfgang (Hrsg.): Parteien und Parteiensystem in Hessen – Vom Vier- zum Fünfparteiensystem?. VS-Verlag, Wiesbaden.
- Schubert, Thomas (2011): Wahlkampf in Sachsen – Eine qualitative Längsschnittanalyse der Landtagswahlkämpfe 1990-2004. VS Verlag, Wiesbaden.
- Schulte von Drach, Markus (2010): Volker Bouffier - Skandale pflastern seinen Weg; In: Süddeutsche Zeitung vom 25.05.2010.
- Schumacher, Hajo (2004): Roland Koch – Verehrt und verachtet. Frankfurt.
- Schümer, Anne-Louise (2006): Die Stellung des Ministerpräsidenten in den Bundesländern im Vergleich; In: Gornig, Gilbert (Hrsg.): Schriften zum internationalen und öffentlichen Recht (Band 65). Frankfurt am Main. Peter Lang.
- Schüttemeyer, Suzanne (1999): Koalitionsbildungen im Bund – Sache der Parteien?; In: Sturm, Roland / Kropp, Sabine (Hrsg.): Hinter den Kulissen von Regierungsbündnissen – Koalitionspolitik in Bund, Ländern und Gemeinden. Baden-Baden.
- Schwäbische Zeitung (2013): Erstmals sitzen Muslime im SWR-Rundfunkrat; In: Ausgabe vom 04.07.2013. S. 1
- Schwarzmeier, Helmut (2005): Christa Stewens fordert Förderung: "Sprache ist die Brücke der Integration" - Sozialministerin will Sprachkurse im Kindergarten - Eingliederung müsse aber von allen Seiten gewollt werden; In: Passauer Neue Presse vom 28.11.2005.
- Schwarzmeier, Helmut (2005): Christa Stewens fordert Förderung: "Sprache ist die Brücke der Integration" - Sozialministerin will Sprachkurse im Kindergarten - Eingliederung müsse aber von allen Seiten gewollt werden; In: Passauer Neue Presse vom 28.11.2005.
- Schwenk, Beate (2013): Deutsch sprechen sie perfekt - Schülerinnen mit türkischen Wurzeln; In: Allgemeine Zeitung vom 10.05.2013.
- Scott, Richard (2008): Institutions and Organizations – Ideas and Interests. 3. Auflage. Los Angeles.
- Seehofer, Horst (2008): Regierungserklärung. In: Plenarprotokoll 16/7 – Bayerischer Landtag. München. 290-303 , 338-341
- Seehofer, Horst (2010b): Aussprache zur Regierungserklärung – Integration leben – Vielfalt braucht Werte. In: Plenarprotokoll 16/59 – Bayerischer Landtag. München. 5057
- Seehofer, Horst (2010a): Rede des Bayerischen Ministerpräsidenten Horst Seehofer anlässlich des Abendessens mit Vertretern des Bundes der Vertriebenen; gehalten am 29.07.2010 im Prinz-Carl-Palais.
- Seehofer, Horst (2012): Regierungserklärung – Lebensqualität sichern, Zukunft gewinnen. Gemeinsam für eine starke Heimat – Aufbruch Bayern. In: Plenarprotokoll 16/93 – Bayerischer Landtag. München. 8328-8333
- Seehofer, Horst (2013): Regierungserklärung - Bayern. Die Zukunft. In: Plenarprotokoll 17/5 – Bayerischer Landtag. München. 104-116

- Shepsle, Kenneth (2010): *Analyzing Politics – Rationality, Behavior, and Institutions*. 2. Auflage. New York.
- Sieberer, Ulrich (2015): Die Politik des Ressortzuschnitts zwischen Koalitionsarithmetik und thematischer Profilierung. Eine koalitionspolitische Erklärung für Kompetenzänderungen der Bundesministerien, 1957-2013; In: *Politische Vierteljahresschrift* (56/1). 77-103
- Siedentopf, Heinrich (1976): Ressortzuschnitt als Gegenstand der Vergleichenden Verwaltungswissenschaft; In: *Die Verwaltung* (9). 1-18
- Siegloff, Roland (1999): Türken sind über Martin "erstaunt" - Neuer Justizminister ist gegen die Doppelstaatlichkeit, hat aber selbst zwei Pässe; In: *Bonner General-Anzeiger* vom 16.09.1999. S. 5
- Siering, Frank / Hellwig, Susann (1994): 116 Mark pro Nacht; In: *Focus* vom 05.12.1994.
- Simon, Herbert (1955): A Behavioral Model of Rational Choice; In: *The Quarterly Journal of Economics* (69/1). 99-118
- Simon, Herbert (1956): Rational Choice and the Structure of the Environment; In: *The Psychological Review* (No. 63). Reprinted in: Simon, Herbert / Egidio, Massimo / Marris, Robin / Viale, Riccardo (1995): *Economics, Bounded Rationality and the Cognitive Revolution*. 2. Auflage. Aldershot. S. 39-54
- Simon, Herbert (1981): *Entscheidungsverhalten in Organisationen – Eine Untersuchung von Entscheidungsprozessen in Management und Verwaltung – Deutsche Übersetzung von Wolfgang Müller et al.* 3. Auflage. Landsberg am Lech.
- Slapin, Jonathan / Proksch, Sven-Oliver (2008): A Scaling Model for Estimating Time-Series Party Positions from Texts; In: *American Journal of Political Science* (52/3). 705–722
- Sohr, Stephan (2012): Ist Christine Haderthauer wirklich so herzlos? – Sozialministerin mit klarer Kante – Kopf des Tages; In: *Nürnberger Zeitung* vom 19.10.2012. S. 2
- Southern, David (1979): *Germany*; In: Ridley, Frederick (Hrsg.): *Government and Administration in Western Europe*. Oxford.
- Sozialdemokratische Partei Deutschland Landesverband Rheinland-Pfalz / Freie Demokratische Partei Landesverband Rheinland-Pfalz (1991): *Vereinbarung zur Zusammenarbeit einer Regierungskoalition für die 12. Wahlperiode des rheinland-pfälzischen Landtags 1991-1996*. Mainz.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands Landesverband Baden-Württemberg (2002): *Antrag der Fraktion der SPD - Zustimmung zum Zuwanderungsgesetz - Drucksache 13/805*; In: *Plenarprotokoll 13/22 – Landtag von Baden-Württemberg*. Stuttgart. 1284-1297
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands Landesverband Rheinland-Pfalz (1991): *Der Schritt nach vorn – Das Regierungsprogramm 1991-1996 der SPD für Rheinland-Pfalz*. Mainz.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands Landesverband Rheinland-Pfalz (1996): *Mit allen. Für alle – Das SPD-Regierungsprogramm für Rheinland-Pfalz 1996-2001*. Mainz.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands Landesverband Rheinland-Pfalz (2001): *Regierungsprogramm 2001-2006: „leben, lernen, arbeiten, gestalten“*. Mainz.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands Landesverband Rheinland-Pfalz (2006): *Regierungsprogramm 2006-2011 der SPD Rheinland-Pfalz*. Mainz.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands Landesverband Rheinland-Pfalz (2011): *Auf gutem Kurs, Rheinland-Pfalz! – Regierungsprogramm 2011- 2016*. Mainz.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands Landesverband Rheinland-Pfalz / Bündnis'90/Die Grünen Rheinland-Pfalz (2011): *Koalitionsvertrag – Den sozial-ökonomischen Wandel gestalten*. Mainz.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands Landesverband Rheinland-Pfalz / Freie Demokratische Partei Landesverband Rheinland-Pfalz (1996): *Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 13. Wahlperiode des rheinland-pfälzischen Landtags 1996-2011*. Mainz.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands Landesverband Rheinland-Pfalz / Freie Demokratische Partei Landesverband Rheinland Pfalz (2001): *Verantwortung für Rheinland-Pfalz – Unsere Heimat. Unsere Zukunft – Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 14. Wahlperiode des rheinland-pfälzischen Landtags 2001-2006*. Mainz.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands Landesverband Baden-Württemberg (1992): *Verantwortung – Die Stärke Baden-Württembergs*. Stuttgart.

- Sozialdemokratische Partei Deutschlands Landesverband Baden-Württemberg (2011): Regierungsprogramm der SPD Baden-Württemberg – 2011-2016. Stuttgart.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands Landesverband Hessen (1994): Verantwortung für Hessen – Hessen - Land der wirtschaftlichen Stärke, ökologischen Erneuerung und der sozialen Gerechtigkeit – Sozialdemokratisches Regierungsprogramm 1995 bis 1999. Wiesbaden.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands Landesverband Hessen / Bündnis'90/Die Grünen Hessen (2008): Koalitionsvertrag zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und der Partei Bündnis90/Die Grünen in Hessen für die Wahlperiode für die 17. Wahlperiode 2008-2013. Wiesbaden.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands Landesverband Hessen / Bündnis'90/Die Grünen Hessen (1995): Koalitionsvereinbarung für die 14. Wahlperiode des Hessischen Landtags zwischen Bündnis'90/Die Grünen & SPD – 1995-1999. Wiesbaden; Archiviert in: Hessischer Landtag, Bibliothek – Bestandsbuch Q95.103.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands Landesverband Sachsen (2004): Es geht um Sachsens Zukunft – SPD-Wahlprogramm für die Landtagswahl 2004. Dresden.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands Landesverband Niedersachsen (1990): Landeswahlprogramm 1990 – Sozial, ökologisch, stark. Hannover.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands Landesverband Niedersachsen (1994): Worauf Sie sich verlassen können – Wahlprogramm 1994. Hannover.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands Landesverband Niedersachsen (1998): Was bleibt und was sich ändert – Wahlprogramm 1998. Hannover.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands Landesverband Niedersachsen (2013): Anpacken. Besser machen. Das Regierungsprogramm 2013-2018. Hannover.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands Landesverband Niedersachsen / Bündnis' 90/Die Grünen, Landesverband Niedersachsen (2013): Erneuerung und Zusammenhalt – Nachhaltige Politik für Niedersachsen – Koalitionsvertrag 2013-2019. Hannover.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands Landesverband Niedersachsen / Bündnis'90/Die Grünen, Landesverband Niedersachsen (1990): Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Grünen in Niedersachsen – Der Vertrag. Hannover.
- Spiegel (1998): Selbst gefesselt; In Ausgabe: 38/1998. S. 107
- Spiegel (2005): Integration: Roland Koch fordert Türkisch als Schulfach; In: Online-Ausgabe vom 08.09.2005.
- Spiegel (2006b): Innenminister will Familien ohne Schulkinder abschieben; In: Online-Ausgabe vom 29.08.2006.
- Spiegel (2006a): Ausländerrecht - Sozialprognose soll entscheiden; In: Ausgabe vom 21.08.2006.
- Spiegel (2008): Debakel in Hessen – Koch gibt Fehler zu – Wahlkampf schadete CDU; In: Online-Ausgabe vom 02.02.2008.
- Spiegel (2013): Wissenschaftler fordern Integrationsministerium – Offener Brief; In: Spiegel Online vom 1. Oktober 2013.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2014): Gebiet und Bevölkerung – Fläche und Bevölkerung; In: Online-Datenbanken der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder.
- Statistisches Bundesamt (2008): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2006 (Fachserie 1, Reihe 2.2). Wiesbaden.
- Steinberg, Rudolf (1979): Politik und Verwaltungsorganisation. Baden-Baden.
- Steinkemper, Bärbel (1974): Klassische und politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland. Köln.
- Stern, Henry (2005): Asyl-Aufnahme in Würzburg vor Ende - Gemeinschaftsunterkunft geplant; In: Mainpost vom 20.05.2005.
- Stettner, Eva-Maria (2006): Dialog in der Betzdorfer Moschee - Kreis-Grüne luden zur Gesprächsrunde mit dem Thema "Integration" - Gastgeber war heimische Türkisch-Islamische Gemeinde; In: Rhein-Zeitung vom 06.03.2006.

- Stiller, Michael (2005): Merkel holt Stoibers besten Pressemann - Ausgerechnet ein Münchner; In: TAZ vom 21.11.2005. S. 7
- StMAS (2014) Staatsministerium für Arbeit und Soziales: Ministerialdirektor für Asyl, Integration und Zuwanderung im Sozialministerium; München 16.09.2014.
- Stoiber, Edmund (1994): Regierungserklärung. In: Plenarprotokoll 13/6 – Bayerischer Landtag. München. 130-145
- Stoiber, Edmund (1998): Regierungserklärung. In: Plenarprotokoll 14/4 – Bayerischer Landtag. München. 47-59
- Stoiber, Edmund (2001): Regierungserklärung zur Inneren Sicherheit. In: Plenarprotokoll 14/72 – Bayerischer Landtag. München. 5125-5132
- Stoiber, Edmund (2003a): Regierungserklärung – Bilanz und Ausblick. In: Plenarprotokoll 14/109 – Bayerischer Landtag. München. 7911-7925, 7951-7954
- Stoiber, Edmund (2003b): Regierungserklärung des Ministerpräsidenten. In: Plenarprotokoll 15/5 – Bayerischer Landtag. München. 48-60
- Storr, Christian (2008): Interview von Stefanie Nick-Magin mit Christian Storr als Leiter der Stabsstelle des Integrationsbeauftragten der Landesregierung Baden-Württemberg im Justizministerium am 10.10.2008; abgedruckt in: Nick-Magin, Stefanie (2011): Ausländer- und Integrationsbeauftragte in Deutschland – Verwaltungsgeschichtliche sowie Verwaltungswissenschaftliche Erfahrungen und Perspektiven. Peter Lang, Frankfurt am Main.
- Streeck, Wolfgang (2009): Re-Forming Capitalism – Institutional Change in the German Political Economy. Oxford University Press. New York.
- Streeck, Wolfgang (2011): Taking capitalism seriously – towards an institutionalist approach to contemporary political economy; In: Socio-Economic Review (9). 137-167
- Strehler, Marc (2008): "Dass Deutsche und Türken als Freunde leben" - Interreligiöse Zeremonie nach Brandkatastrophe in Ludwigshafen/Nur wenige Deutsche bei Trauerfeier; In: Aar-Bote vom 11.02.2008.
- Strøm, Kaare (2000): Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies; In: European Journal of Political Research (37). 261-289
- Strøm, Kaare / Müller, Wolfgang / Bergman, Torbjörn (2006): The (Moral) Hazards of Parliamentary Democracy; In: Braun, Dietmar / Gilardi, Fabrizio (Hrsg.): Delegation in Contemporary Democracies. Routledge. London. 27-51
- Strøm, Karre (1990): Minority Government and Majority Rule; In: Elster, Jon / Macpherson, Michael (Hrsg.): Studies in Rationality and Social Choice. Cambridge. Cambridge University Press.
- Strøm, Karre / Budge, Ian / Laver, Michael (1994): Constraints on Cabinet Formation in Parliamentary Democracies; In: American Journal of Political Science (38). 303-335
- Stumberger, Rudolf (2012): Mehr Stellen, weniger Azubis; In: Welt am Sonntag vom 02.09.2012. S. 2
- Stürzenhofecker, Michael (2014): Berlin muss Vereinbarung mit Asylbewerbern einhalten – Erfolg für die Flüchtlinge vom Oranienplatz; In: Die Zeit vom 6. November 2014.
- Süddeutsche Zeitung (2010a): Erster Koalitionsstreit um Äußerungen zur Scharia; In: Ausgabe vom 17.05.2010.
- Süddeutsche Zeitung (2010b): Trotz Fehler: Koch will bleiben; In: Ausgabe vom 17.05.2010.
- Südkurier (1999): Sprachförderung - SPD: Land will Mittel kürzen; In: Ausgabe vom 12.04.1999.
- Südkurier (2001a): 2 Millionen Mark für Ausbildung; In: Ausgabe vom 27.11.2001.
- Südkurier (2001b): Streit um Erziehungsgeld für ausländische Kinder - Gewerkschaftsbund startet Informationskampagne; In: Ausgabe vom 07.08.2001.
- Südkurier (2002): Erst Mathematik und dann eine Stunde Mohammed – Das Land Niedersachsen will allen Widerständen zum Trotz das Fach Islam ab dem Schuljahr 2003/2004 einführen; In: Ausgabe vom 31.07.2002.
- Südwest Presse (2013a): Vom Dachs lernen; In: Ausgabe vom 13.09.2013.
- Südwest Presse (2013b): Jusos kritisieren Öney für Wahl des Amtschefs; In: Ausgabe vom 19.08.2013.
- Südwest Presse (2013c): Hammann geht zu Öney; In: Ausgabe vom 17.08.2013.

- Südwestrundfunk (2013): Streit um Nachfolge Leiter Integrationsministerium; In: Ausgabe vom 19.08.2013.
- Szymanski, Mike (2014): Platz für 2000 zusätzliche Flüchtlinge; In: Süddeutsche Zeitung vom 09.09.2014.
- Tagesspiegel (1994): Scharpings Nachfolger entfernt drei Stühle vom Kabinetttisch - Kurt Beck, künftig Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz, bildet die Landesregierung um - Ausschließlich SPD-Minister betroffen; In: Ausgabe vom 24.10.1994.
- Tagesspiegel (1999a): Die Koalition sieht Kompromiß beim Doppel-Paß, die FDP nicht - Die endgültige Entscheidung soll an diesem Donnerstag fallen; In: Ausgabe vom 10.03.1999. S. 2
- Tagesspiegel (1999b): Flüchtlinge können bis Frühjahr bleiben - Bundesregierung will 13700 Vertriebene erst zurückschicken, wenn sich die Lage stabilisiert hat; In: Ausgabe vom 11.06.1993. S. 5
- Tagesspiegel (2000): „Fremdenunfreundlichkeit“ – Sachsens Ausländerbeauftragter sieht Ursache in DDR-Geschichte; In: Ausgabe vom 02.08.2000.
- Tagesspiegel (2001): Kostenfrage; In: Ausgabe vom 24.08.2001 (17507). S. 4
- Tagesspiegel (2002): Die SPD will den Zuzug von Spätaussiedlern begrenzen – Positive Signale aus der Bundespartei für Vorschlag Niedersachsens; In: Ausgabe vom 28.03.2002 (17719). S. 4
- Tagesspiegel (2003): Niedersachsen will Zuzug von Aussiedlern begrenzen – Innenminister Bartling: Jeder muss individuelle Verfolgung nachweisen – Bundesregierung und Union lehnen Vorstoß ab; In: Ausgabe vom 04.01.2003 (17992). S. 4
- Tarrach, Peter (1983): Innere Organisation – Innerer Aufbau der Verwaltung, Geschäftsverkehr, Bürotechnik und Allgemeiner Dienstbetrieb; In: Lepper, Manfred / Streffer, Michael (Hrsg.): Bundeswehrverwaltung. 2.Auflage. Heidelberg. R.v.Decker's Verlag.
- TAZ (2001): Beck: „Ausländer sollen wählen“; In: Ausgabe vom 22.05.2001. S. 7
- TAZ (2001a): Böse liebt, äh - lobt Schily – CDU findet Entwurf gut, SPD schlecht; In: Ausgabe vom 07.08.2001. S. 21
- TAZ (2002): Integrations-Zwist – SPD Niedersachsen auf Zuwanderungsgesetz vorbereitet – Grüne wollen Amt für Integration und Migration; In: Ausgabe vom 11.07.2002. S. 17
- TAZ (2005): Abschiebung umstritten – Die geplante Ausweisung einer Iranerin spaltet Niedersachsens CDU; In: Ausgabe vom 16.02.2005. S. 2
- TAZ (2006): "Das riecht nach politischem Aktionismus" – Die Niedersachsen-FDP rügt die Innenpolitik des Koalitionspartners CDU; In: Ausgabe vom 24.08.2006. S. 17
- TAZ (2007): Koch wahlkämpft gegen Ausländer; In: Ausgabe vom 29.12.2007.
- TAZ (2008): Breite Kritik an Schünemann; In: Ausgabe vom 15.10.2008. S. 17
- TAZ (2009a): Minister gegen Kurswechsel; In: Ausgabe Nord vom 24.02.2009, S. 22
- TAZ (2009b): Neun Entscheider sollen es sein; In: Ausgabe Nord vom 20.02.2009, S. 22
- Taz (2013b): Altkanzler-Gattin berufen – „Anwältin für Migranten“; In: Ausgabe vom 16.04.2013.
- TAZ (2013a): Die Unbelastete – Portrait über Anke Breusing; In: Ausgabe vom 06.11.2013. S. 22
- TAZ (2015): Schura nimmt Shiiten auf; In: Ausgabe Nord vom 04.03.2015, S. 21
- Teufel, Erwin (1996): Regierungserklärung. In: Plenarprotokoll 12/4 – Landtag von Baden-Württemberg. Stuttgart. 33-53
- Teufel, Erwin (2001a): Regierungserklärung. In: Plenarprotokoll 13/4 – Landtag von Baden-Württemberg. Stuttgart. 41-60
- Teufel, Erwin (2001b): Regierungserklärung – Innere Sicherheit in Baden-Württemberg. In: Plenarprotokoll 13/10 – Landtag von Baden-Württemberg. Stuttgart. 361-365
- Thatcher, Mark / Sweet, Alec (2002): Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions; In: West European Politics (25/1). 1-22
- Theis, Adolf (1973): Überlegungen zur Reorganisation der politischen Planung auf der Ebene des Regierungschefs und der Ministerien; In: Mayntz, Renate / Scharpf, Fritz (1973): Planungsorganisation – Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes. München. Piper & Co. 165-200

- Thelen, Peter (2014): Kritik aus der SPD am doppelten Pass - Parteiführung muss Kompromiss verteidigen; In: Handelsblatt vom 31.03.2014. S. 9
- Theml, Susanne (1994): Asylbewerberheim Kunigundenstraße beschäftigte Landtag –Ausgaben senken - Staat spart bei Gemeinschaftsunterkunft 100 000 Mark im Monat; In: Nürnberger Nachrichten vom 28.02.1994.
- Thieme, Werner (1981): Aufgaben der öffentlichen Verwaltung; In: König, Klaus / von Oertzen, Joachim / Wagener, Frido (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden. Nomos.
- Thies, Michael (2001): Keeping Tabs on Partners – The Logic of Delegation in Coalition Governments; In: American Journal of Political Science (45/3). 580-598
- Thränhardt, Dietrich (2013): Migrantenorganisationen; In: Meier-Braun, Karl-Heinz / Weber, Reinhold (Hrsg.): Deutschland Einwanderungsland – Begriff, Fakten, Kontroversen. Stuttgart. Kohlhammer. 211-213
- Tietze, Klaudia (2007a): Einwanderung und die deutschen Parteien – Akzeptanz und Abwehr von Migranten im Widerstreit in der Programmatik von SPD, FDP, den Grünen und CDU/CSU; In: Thränhardt, Dietrich (Hrsg.): Studien zu Migration und Minderheiten. LIT. Berlin.
- Tietze, Klaudia (2007b): Friede, Freude, Gastarbeiter – Die Haltungen der Parteien gegenüber Ausländern in den Jahren 1955 – 1969; In: PoliThesis – Diskussionspapiere des Instituts für Politikwissenschaft und der Graduate School of Politics GraSP-Münster. Münster.
- Tietze, Klaudia (2008): Integration und Zuwanderung in Landtagswahlprogrammen 2008 – Analyse der Landtagswahlprogramme 2008 der SPD, CDU, FDP, der Grünen und der Linke aus Hessen und Niedersachsen. Bonn.
- Tillack, Hans-Martin (1992): Asyl: Sozis bleiben noch standhaft; In TAZ vom 30.11.1992. S. 3
- Tillich, Stanislaw (2008): Regierungserklärung. In: Plenarprotokoll 4/110 – Sächsischer Landtag. Dresden. 9068-9075
- Tillich, Stanislaw (2009): Regierungserklärung – Freiheit, Verantwortung, Solidarität. In: Plenarprotokoll 5/3 – Sächsischer Landtag. Dresden. 55-64
- Tirole, Jean (1999): Incomplete Contracts – Where Do We Stand?; In: Econometrica (67/4). 741-781
- Topçu, Özlem (2010): Ministerin für Missverständnisse; In: Die Zeit vom 29.07.2010 (31). S. 8
- Trierischer Volksfreund (1999): Doppel-Paß: Beck setzt auf Mainzer Modell - Ministerpräsident fordert von CDU ein Ende der Unterschriften-Aktion; In: Ausgabe vom 21.01.1999.
- Trierischer Volksfreund (2000): Ruck gegen Rechts - Prominente unterzeichnen den Mainzer Appell; In: Ausgabe vom 05.08.2000. S. 1
- Trierischer Volksfreund (2006a): Sozialprognose soll entscheiden; In: Ausgabe vom 21.08.2006.
- Trierischer Volksfreund (2006b): "Der Lohn einer langen Nacht" - Bruch: Einigung der Innenminister hilft jedem zweiten geduldeten Ausländer; In: Ausgabe vom 18.11.2006.
- Trierischer Volksfreund (2006c): Erregte Debatte über Rückkehrhilfe - CDU erneuert Kritik an Programm für Asylbewerber - SPD: Peinlicher Auftritt; In: Ausgabe vom 16.02.2006.
- Trierischer Volksfreund (2007): Kein Sammellager in Trier - Land gibt Pläne für Asylbewerber- Unterkunft auf; In: Ausgabe vom 31.10.2007.
- Trierischer Volksfreund (2008): Nicht hilflos in der fremden Heimat - Arbeitskreis Integration und Migration wird im November zwei Jahre - Erster Internationaler Frauentreff; In: Ausgabe vom 30.10.2008.
- Trierischer Volksfreund (2013): "BrückenPreis" für bürgerschaftliches Engagement; In: Ausgabe vom 08.08.2013.
- Trierischer Volksfreund (2014): Koblenzer gehen gegen Rechte auf die Straße; In: Ausgabe vom 17.03.2014.
- Utz, Inge (2002): Aussprache zur Regierungserklärung – Integration in Baden –Württemberg. In: Plenarprotokoll 13/22 – Landtag von Baden-Württemberg. Stuttgart. 1235-1238, 1242-1243
- Varnholt, Hendrick (2007): Integration durch Sport – Faustrecht auf dem Fußballfeld; In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 03.01.2007.

- Veit, Sylvia / Jantz, Bastian (2009): Steuerung von Querschnittspolitik durch das Bundeskanzleramt – Das Beispiel Bürokratieabbau; In: Florack, Martin / Grunden, Timo (Hrsg.): Regierungszentralen – Führung, Steuerung und Koordination zwischen Formalität und Informalität. VS-Verlag, Wiesbaden.
- Verzichelli, Luca (2008): Portfolio Allocation; In: Stroem, Kaare / Müller, Wolfgang / Bergman, Torbjörn (Hrsg.): Cabinets and Coalition Bargaining – The Democratic Life Cycle in Western Europe. New York. 2008.
- Voges, Jürgen (1992): Asyl – Schroeder kritisiert die SPD-Entscheidung Ministerpräsident weiter gegen Asyl - "Kompromiss"; In: TAZ vom 17.01.1992. S. 2
- Vogt-Gladigau, Beate (2013): "Adoption" mit Ministerin - Erstmals ist Irene Alt Gast bei Zeremonie im Landkreis Bad Kreuznach; In: Allgemeine Zeitung vom 08.11.2013.
- Voigt, Hartmut (1992): Bosnische Flüchtlinge sitzen fest, weil Familien oft nur eine Person aufnehmen können - Langes Warten auf Gastgeber - Unternehmer Götz bot sieben Menschen eine Unterkunft - Freiwillige Dolmetscher im Einsatz; In: Nürnberger Nachrichten vom 29.07.1992.
- Volden, Craig (2002): Delegating Power to Bureaucracies – Evidence from the States; In: The Journal of Law, Economics & Organization (18/1). 187-220
- Volgens, Andrea (2002): Handbuch zur Inhaltsanalyse programmatischer Dokumente von Parteien und Regierungen in der Bundesrepublik Deutschland; In: Wissenschaftszentrum Berlin (Hrsg.): Veröffentlichungsreihe der Abteilung Institutionen und sozialer Wandel des Forschungsschwerpunkts Sozialer Wandel, Institutionen und Vermittlungsprozesse des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung (FS III 02-203). Berlin.
- Volgens, Andrea / Bara, Judith / Budge, Ian / McDonald, Michael / Klingemann, Hans-Dieter (2013): Mapping Policy Preferences from Texts III – Statistical Solutions for Manifesto Analysts. Oxford. Oxford University Press.
- Volkman, Thomas (2012): Vergleich der Wahlprogramme der Parteien zur Landtagswahl in Schleswig-Holstein 2012 zu ausgewählten Themengebieten; In: Beiträge des Liberalen Instituts der Friedrich-Naumann-Stiftung. Potsdam.
- Wagener, Frido (1974): Neubau der Verwaltung – Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert; In: Schriftenreihe der Hochschule Speyer (Band 41). 2. Auflage. Berlin. Duncker & Humblot.
- Wagener, Frido (1979): Forschungsprogramm Staatsorganisation – Im Auftrage des Bundesministers des Innern ausgearbeitetes Gutachten; In: Kroppenstedt, Franz / Lepper, Manfred (Hrsg.): Verwaltungsorganisation, Dienstrecht und Personalwirtschaft (Band 9). Baden-Baden. Nomos.
- Wagener, Frido / Rückwandt, Bernd (1982): Führungshilfskräfte in Ministerien; Stellenbesetzung und spätere Verwendung von Persönlichen Referenten und Leitern von Ministerbüros in Bundesministerien; In: Lepper, Manfred / Kroppenstedt, Franz (Hrsg.): Verwaltungsorganisation, Dienstrecht und Personalwirtschaft (Band 18). Baden-Baden. Nomos.
- Wallbaum, Klaus (2012): Stephan Weil will Doris Schröder-Köpf als Integrationsbeauftragte; In: Hannoverische Allgemeine vom 14.11.2012.
- Wallbaum, Klaus (2013a): Doris Schröder-Köpf ist neue Integrationsbeauftragte; In: Hannoverische Allgemeine; Ausgabe: 16.04.2013.
- Wallbaum, Klaus (2013b): Sozialministerin Rundt sucht ihre neue Rolle; In: Hannoverische Allgemeine vom 24.03.2013.
- Warwick, Paul / Druckman, James (2001): Portfolio Salience and the Proportionality of Payoffs in Coalition Governments; In: British Journal of Political Science (31/4). 627-649
- Warwick, Paul / Druckman, James (2006): The portfolio allocation paradox: An investigation into the nature of a very strong but puzzling relationship; In: European Journal of Political Research (45). 635-665
- Waschkuhn, Arno (2003): Politische Utopien : ein politiktheoretischer Überblick von der Antike bis heute. Oldenbourg. München.
- Waterman, Richard / Meier, Kenneth (1998): Principal-Agent Models – An Expansion?; In: Journal of Public Administration Research and Theory (8/2). 173-202

- Wehling, Hans-Georg (2006): Landespolitik und Länderpolitik im föderalistischen System Deutschlands – zur Einführung; In: Schneider, Herbert / Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Landespolitik in Deutschland. Wiesbaden. 7-22
- Weidemann, Joachim (1990): "Keine Einladung an Sowjetjuden" - SPD-Chef Scharping von Rheinland-Pfalz hält Zuzug für "unverantwortlich" / Statt dessen "Hilfe vor Ort"; In: TAZ vom 02.11.1990. S. 4
- Weil, Stephan (2013): Regierungserklärung. In: Plenarprotokoll vom 19. Februar 2013 – Niedersächsischer Landtag. Hannover. 19-28.
- Weiss, Karin (2010): Migration, Integration und Bildung im Land Brandenburg; In: Weiss, Karin / Roos, Alfred (Hrsg.): Neue Bildungsansätze in der Einwanderungsgesellschaft – Erfahrungen und Perspektiven aus Ostdeutschland. Lambertus Verlag. Freiburg im Breisgau.
- Welt (1999): Roland Koch hat alles auf eine Karte gesetzt – Umfrageinstitut: Thema Ausländerpolitik drängt positive Bilanz der Landesregierung in den Hintergrund; In: Ausgabe vom 09.02.1999.
- Welt (2006): Forderung nach Härte und Konsequenzen; In: Ausgabe vom 29.08.2006.
- Welt (2007a): Hessens Sozialministerin Lautenschläger fordert bundesweite Sprachtests vor der Einschulung – Imane sollen bei der Integration helfen – Jedes dritte Kind unter sechs Jahren kommt aus einer Zuwandererfamilie; In: Ausgabe vom 12.03.2007.
- Welt (2007b): Entsetzen über Roland Kochs Ausländerkritik; In: Ausgabe vom 29.12.2007.
- Welt (2013a): Abgeschobene Kurdin kehrt nach acht Jahren zurück; In: Ausgabe vom 28.02.2013 (50). S. 36
- Welt (2013b): Wirbel um Abschiebefall; In: Ausgabe vom 27.02.2013 (49). S. 32
- Welt (2014a): Deutschland muss Abschiebehaft reformieren – EuGH-Entscheidung; In: Die Welt vom 17. Juli 2014.
- Welt (2014b): Islamisierung. Entwarnung! Alles gut mit dem Islam in Deutschland; In: Welt Online vom 29.12.2014.
- Welt (2015): 15000 Ausländer von Abschiebung bedroht; In Ausgabe: 05.03.2015. S. 30
- Wenzel, Stefan (2010b): Aussprache zur Regierungserklärung. In: Plenarprotokoll vom 01. Juli 2010 – Niedersächsischer Landtag. Hannover. 9591-9597
- Wenzel, Stefan (2010a): Aussprache zur Regierungserklärung – Niedersachsen 2020 – Große Herausforderungen für unser Land in schwieriger Zeit. In: Plenarprotokoll vom 28.04.2010 – Niedersächsischer Landtag. Hannover. 8674-8679
- Weser-Kurier (2014): Neuer Name macht Ministerium Ärger; In Ausgabe: 18.01.2014.
- Wetzlar, Andreas (2013): Integration: Ministerin Alt fordert Konzept; In: Rhein-Zeitung vom 04.06.2013. S. 19
- Widmann, Stefanie (2006): Dreyer will neues Gremium für Migranten Vertretung auch für Eingebürgerte und Spätaussiedler - Ausländerbeiräte hoffen auf Konsens; In: Aar-Bote vom 31.8.2006.
- Widmann, Stefanie (2007): "Leben gemeinsam gestalten" - Sozialministerin Dreyer stellt Integrationskonzept vor - Auch Verwaltung soll sich umgewöhnen; In: Aar-Bote vom 04.07.2007.
- Widmann, Stefanie (2008): Künftig neue Räte für Integration - Gesetz will Menschen mit Migrationshintergrund in Kommunen mehr Mitsprache ermöglichen; In: Aar-Bote vom 17.04.2008.
- Wienand, Lars (1998): Basis bat Beck um mehr Strenge Im Wahlkampf: SPD soll dafür sorgen, daß Zuwanderer weniger Probleme machen (dürfen); In: Rhein-Zeitung vom 02.03.1998.
- Wiesemann, Bettina (2011): Theresia Bauer: "Das ist mein Wunschressort"; In: Südwest Presse vom 21.05.2011.
- Williamson, Oliver (1985): The economic institutions of capitalism. New York.
- Williamson, Oliver (1991): Comparative economic organization – The analysis of discrete structural alternatives; In: Administrative Science Quarterly (36). S.269-296. Reprinted in: Williamson, Oliver / Masten, Scott (1999): The Economics of Transaction Costs. Northampton.
- Winkler, Joachim (2006a): Das Super-Ministerium muss ein paar Federn lassen; In: Saarbrücker Zeitung vom 01.04.2006.
- Winkler, Joachim (2006b): Neue Chance zu bleiben - Einigung hilft jedem zweiten geduldeten Ausländer; In: Saarbrücker Zeitung vom 18.11.2006.

- Winkler, Joachim (2006c): Ausländerbeiräte sollen aus Nische - Dreyer will Eingebürgerte und Aussiedler bei Integration stärker einbeziehen; In: Saarbrücker Zeitung vom 05.09.2006.
- Winkler, Joachim (2007): Bildung als Schlüssel für erfolgreiche Eingliederung - Rheinland-pfälzische Sozialministerin Malu Dreyer setzt auf Integrationskonzept - Ausländer sollen wählen; In: Saarbrücker Zeitung vom 10.07.2007.
- Wittke, Thomas (2002): "Die Schlüsselrolle nehmen wir gern an" - Die FDP dringt bei der Bundesratsentscheidung am 22. März auf Stimmenthaltung auch im sozialliberal regierten Rheinland-Pfalz; In: Bonner General-Anzeiger vom 06.03.2002. S. 2
- Wormser Zeitung (2004): "14-Jähriger war kein Krimineller" - Mutmaßlicher Todesschütze in Griechenland hat Sozialarbeiter seit Jahren gekannt; In: Ausgabe vom 13.02.2004.
- Wormser Zeitung (2005): Seit gestern sind sie richtige Wormser – 31 ausländische Mitbürger erhalten deutsche Staatsbürgerschaft bei Festakt im Rathaus; In: Ausgabe vom 27.4.2005.
- Wormser Zeitung (2006): "Chancen für Migranten verbessert"; In: Ausgabe vom 16.08.2006.
- Wormser Zeitung (2007): Gelungener Kompromiss oder Verschärfung? - Reform des Zuwanderungsrechts auch in Koalition heftig umstritten – Ausländerbeiräte: Verhindert Integration; In: Ausgabe vom 15.06.2007.
- Wulff, Christian (2003): Regierungserklärung. In: Plenarprotokoll vom 04. März 2003 – Niedersächsischer Landtag. Hannover. 26-46
- Wulff, Christian (2010): Regierungserklärung – Niedersachsen 2020 – Große Herausforderungen für unser Land in schwieriger Zeit. In: Plenarprotokoll vom 28.04.2010 – Niedersächsischer Landtag. Hannover. 8647-8659
- Wüst, Andreas (2013): Wahlen und politische Repräsentation; In: Meier-Braun, Karl-Heinz / Weber, Reinhold (Hrsg.): Deutschland Einwanderungsland – Begriffe – Fakten – Kontroversen. Stuttgart. Kohlhammer. 214-217
- Wyputta, Andreas (2014): Niedersachsen will weniger Abschiebungen; In: TAZ vom 24.09.2014. S. 21
- Zeit, Die (2010): Ex-Guantánamo-Häftlinge dürfen nur eingeschränkt reisen; In: Ausgabe vom 10.07.2010.
- Zerr, Michael (2006): Staatskanzleien; In: Schneider, Herbert / Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Landespolitik in Deutschland. Wiesbaden. 158-206
- Zimmermann, Friedrich (Hrsg., 1988): Handbuch für Organisationsuntersuchungen in der Bundesverwaltung. Bonn.
- Zintl, Reinhard (2001): Rational Choice as a Tool in Political Science; In: Associations (5/1). 35-50
- Zolleis, Udo / Prokopf, Simon / Strauch, Fabian (2010): Die Piratenpartei – Hype oder Herausforderung für die deutsche Parteienlandschaft?; In: Aktuelle Analysen, Hanns-Seidel-Stiftung - Akademie für Politik und Zeitgeschehen (55). München.
- Zorn, Thomas (1998b): Hilfloze Damenriege – Der Rücktritt vom Margarethe Nimsch entlarvt Schwachstellen der Landesgrünen; In: Focus Magazin vom 02.03.1998.
- Zuber, Walter (1992a): Stand der Umsetzung der Neuregelung des Asylverfahrens in Rheinland-Pfalz. In: Plenarprotokoll 12/27 – Landtag Rheinland-Pfalz. Mainz. 2145-2146
- Zuber, Walter (1992b): Regierungserklärung – In Sicherheit leben. In: Plenarprotokoll 12/27 – Landtag Rheinland-Pfalz. Mainz. 2172-2178
- Zuber, Walter (1998): Regierungserklärung – Gemeinsam handeln – Innere Sicherheit in Rheinland-Pfalz. In: Plenarprotokoll 13/65 – Landtag Rheinland-Pfalz. Mainz. 5107-5113
- Zuber, Walter (2001): Regierungserklärung – Mit ruhiger Hand und Entschlossenheit – Stand und Ausbau der Inneren Sicherheit in Rheinland-Pfalz nach den Terror-Anschlägen in den USA vom 11. September 2001. In: Plenarprotokoll 14/1 – Landtag Rheinland-Pfalz. Mainz. 584-559, 604-605

Hinweise: 1. Dieses Literaturverzeichnis enthält keine Angaben zu verwendeten Daten zur Erfassung der abhängigen Variable. Aus Platzgründen sind die über 400 anzugebenden Titel in den Anhängen 1 und 2 gelistet. 2. Zur besseren Auffindbarkeit und Zuordenbarkeit sind die Interviews von Stephanie Nick-Magin mit verschiedenen Befra-

gungspartnern unter den Namen der jeweils Interviewten gelistet. 3. Einige Autoren mussten im Fließtext abgekürzt werden. Sie finden sich in der alphabetischen Reihenfolge des Literaturverzeichnisses entsprechend ihrer abgekürzten Bezeichnung. 4. Mit ‚Q‘ gekennzeichnete Angaben befinden sich im Quellenverzeichnis.

Anhang 1

Datengrundlage ‚Aktenbestände: Organigramme‘ zur Formalstrukturanalyse der Aufbauorganisationen

Erläuterung:

Eine vollständige Zitation der Organigramme erscheint angesichts der Menge an herangezogenen Quellen wenig zielführend. Um dennoch die Nachvollziehbarkeit der Informationsquellenlage sicherzustellen, wurden die Quellen mit Kürzel kodiert. Sie enthalten drei bis vier Komponenten. (1) Bei der ersten Komponente handelt es sich um das Bundeslandkürzel. ‚bw‘ steht beispielsweise für das Bundesland Baden-Württemberg, ‚by‘ für Bayern und so weiter. (2) Es folgt das vierstellige Erscheinungsjahr in Verbindung mit dem zweistelligen Erscheinungsmonat. (3) Es folgt das Kürzel für die Bezeichnung des Ministeriums. Dabei werden – durch einen Unterstrich, ‚_‘ getrennt – alle Titelbestandteile genannt. (4) Handelt es sich um den Geschäftsverteilungsplan eines Ministeriums, erhält der Quelleneintrag den Zusatz ‚GVP‘. Die Quellen sind je Bundesland chronologisch nach Jahren geordnet.

Gesondert gelistet sind dabei Staatshandbücher und Jahrbücher im Anhang 2. Hierbei handelt es sich um Sammlungen, in denen Informationen zu allen Ministerien gelistet sind.

Baden-Württemberg

bw199405innen / bw199512innen / bw199502innen / bw199510wissenschaft_forschung / bw199507wirtschaft / bw199504justiz_GVP / bw199604innen / bw199611innen / bw199610wissenschaft_forschung_kunst / bw199601justiz_GVP / bw199609kultus_jugend_sport / bw199612kultus_jugend_sport_GVP / bw199707innen / bw199706wissenschaft_forschung_kunst / bw199701justiz_GVP / bw199710soziales / bw199710soziales_GVP / bw199804innen / bw199805innen / bw199804justiz_GVP / bw199812wirtschaft / bw199912innen / bw199906wissenschaft_forschung_kunst / bw199912kultus_jugend_sport_GVP / bw199912kultus_jugend_sport / bw200009innen / bw200006wissenschaft_forschung_kunst / bw200002justiz_GVP / bw200003wissenschaft_forschung_kunst / bw200003wissenschaft_forschung_kunst_GVP / bw200105innen / bw200109innen / bw200107wissenschaft_forschung_kunst / bw200111justiz_GVP / bw200110kultus_jugend_sport / bw200212innen / bw200202innen / bw200210wissenschaft_forschung_kunst / bw200212wirtschaft / bw200201justiz_GVP / bw200302innen / bw200301innen / bw200301justiz_GVP / bw200405innen / bw200401innen / bw200404justiz_GVP / bw200410wissenschaft_forschung_kunst / bw200412justiz / bw200412kultus_jugend_sport_GVP / bw200412kultus_jugend_sport / bw200501justiz_GVP / bw200502innen / bw200505innen / bw200512justiz / bw200512wissenschaft_forschung_kunst / bw200503wirtschaft / bw200501justiz_GVP / bw200606innen / bw200607kultus_jugend_sport / bw200601justiz_GVP / bw200701justiz / bw200712justiz / bw200709wissenschaft_forschung_kunst / bw200707innen / bw200701justiz_GVP / bw200806wissenschaft_forschung_kunst / bw200803wissenschaft_forschung_kunst / bw200801justiz_GVP / bw200804arbeit_soziales / bw200912justiz / bw200901justiz / bw200911wissenschaft_forschung_kunst / bw200909wissenschaft_forschung_kunst / bw200910innen / bw200910innen / bw200902justiz_GVP / bw200907arbeit_soziales / bw200906arbeit_soziales / bw201009wissenschaft_forschung_kunst / bw201002innen / bw201011wirtschaft / bw201001justiz_GVP / bw201007arbeit_sozialordnung_familien_senioren / bw201005arbeit_sozialordnung_familie_senioren / bw201003arbeit_sozialordnung_familie_senioren / bw201002kultus_jugend_sport / bw201101innen / bw201109justiz / bw201101justiz_GVP / bw201105kultus_jugend_sport / bw201209wissenschaft_forschung_kunst / bw201205wissenschaft_forschung_kunst / bw201209justiz / bw201207innen / bw201204integration / bw201210staatskanzlei_europa_bund / bw201210kultus_jugend_sport / bw201207finanzen_wirtschaft / bw201208finanzen_wirtschaft / bw201203verkehr_infrastruktur / bw201204arbeit_sozialordnung_familie_frauen_senioren / bw201207wissenschaft_forschung_kunst / bw2012wissenschaft_forschung_kunst_GVP / bw201209ländlicher_raum_verbraucher-schutz / bw201211kultus_jugend_sport / bw201212finanzen_wirtschaft / bw201212innen / bw201212staatsministerium / bw201212wissenschaft_forschung_kunst / bw201301integration / bw201312umwelt_klima_energiewirtschaft / bw201312kultus_jugend_sport / bw201311wissen-

schaft_forschung_kunst / bw201311integration / bw201311arbeit_sozialordnung_familie_frauen_senioren / bw201310innen / bw201310finanzen_wirtschaft / bw201309staaka_bund_europa / bw201308wissenschaft_forschung_kunst / bw201308umwelt_klima_energiewirtschaft / bw201308kultus_jugend_sport / bw201308innen / bw201307ländlicher_raum_verbraucherschutz / bw201307integration / bw201307finanzen_wirtschaft / bw201306verkehr_infrastruktur / bw201306innen / bw201305wissenschaft_forschung_kunst / bw201305staatsministerium_bund_europa / bw201305kultus_jugend_sport / bw201304umwelt_klima_energiewirtschaft / bw201304finanzen_wirtschaft / bw201301umwelt_klima_energiewirtschaft / bw201301ländlicherraum_verbraucherschutz

Bayern

by201105unterricht_kultus / by201109finanzen / by201103staatskanzlei_europa_bund / by201110arbeit_sozialordnung_familie_frauen / by201102innen / by201103arbeit_sozialordnung_familie_frauen / by201210justiz_verbraucherschutz / by201210wirtschaft_infrastruktur_verkehr_technologie / by201209wissenschaft_forschung_kunst / by201209unterricht_kultus / by201209umwelt_gesundheit / by201208finanzen / by201207arbeit_sozialordnung_familie_frauen / by201208staatskanzlei_europa_bund / by201208innen / by201209ernährung_landwirtschaft_forsten / by201209finanzen / by201212umwelt_gesundheit / by201212wirtschaft_infrastruktur_verkehr_technologie by201309ernährung_landwirtschaft_forsten / by201308wirtschaft_infrastruktur_verkehr_technologie / by201308unterricht_kultus / by201308umwelt_gesundheit / by201308justiz_verbraucherschutz / by201307wissenschaft_forschung_kunst / by201307arbeit_sozialordnung_familie_frauen / by201306wissenschaft_forschung_kunst / by201306umwelt_gesundheit / by201306justiz_verbraucherschutz / by201306innen / by201305unterricht_kultus / by201305finanzen / by201304wirtschaft_infrastruktur_verkehr_technologie / by201301justiz_verbraucherschutz / by201301innen / by201402staatskanzlei_bund_europa

Hessen

he200712soziales / he201110justiz_integration_europa / he201210innen_sport / he201209wirtschaft_verkehr_landesentwicklung / he201209staatskanzlei_bund / he201209justiz_integration_europa / he201208wissenschaft_kunst / he201206finanzen / he201209kultus / hp des Sozialministeriums (Orga-Plan nicht verfügbar) / he201210finanzen / he201210wirtschaft_verkehr_landesentwicklung / he201212innen / he201212soziales_abt.IV / he201212umwelt_energie_landwirtschaft_verbraucherschutz / he201312staatskanzlei_bund / he201312soziales / he201312justiz_integration_europa / he201307justiz_integration_europa / he201301justiz_integration_europa / he201312finanzen / he201310wirtschaft_verkehr_landesentwicklung / he201310umwelt_energie_landwirtschaft_verbraucherschutz / he201309wissenschaft_kunst / he201309innen_sport / he201308soziales / he201307wissenschaft_kunst / he201307wirtschaft_verkehr_landesentwicklung / he201307umwelt_energie_landwirtschaft_verbraucherschutz / he201307innen_sport / he201307finanzen / he201306soziales / he201305wirtschaft_verkehr_landesentwicklung / he201305staatskanzlei_bund / he201305kultus / he201305innen_sport / he201304finanzen / he201303umwelt_energie_landwirtschaft_verbraucherschutz / he201301kultus / he201410justiz_integration_europa

Niedersachsen

ni199501justiz / ni199807frauen_arbeit_soziales_zzgl.ref506 / ni199804justiz_europa / ni200004justiz / ni200303frauen_arbeit_soziales / ni200307inneres_sport_zzgl.abt.4 / ni200306soziales_frauen_familie_gesundheit / ni2004(200311)sthb / ni200312justiz / ni200605soziales_frauen_familie_gesundheit / ni200702innen_sport_zzgl.MigInt / ni200811innen_sport_GVPMigInt / ni200807soziales_frauen_familie_gesundheit / ni200802justiz / ni200912innen_sport_integration / ni200910innen_sport_GVPMigInt / ni200906soziales_frauen_familie_gesundheit / ni201004innen_sport_integration / ni201003soziales_frauen_familie_gesundheit / ni201008soziales_frauen_familie_gesundheit_integration / ni201008soziales_frauen_familie_gesundheit_integration_GVPMigInt / ni201209wissenschaft_kultur / ni201209staatskanzlei / ni201209justiz / ni201209ernährung_landwirtschaft_verbraucherschutz_landesentwicklung / ni201208wirtschaft_arbeit_verkehr / ni201208kultus / ni201208innen_sport / ni201204soziales_frauen_familie_gesundheit_integration / ni201209soziales_frauen_familie_gesundheit_integration_GVPMigInt / ni201304staatskanzlei_europa_bund / ni201305ernäh-

rung_landwirtschaft_verbraucherschutz / ni201305finanzen / ni201305innen_sport / ni201305soziales_frauen_familie_gesundheit_integration / ni201305umwelt_energie_klimaschutz / ni201305wirtschaft_arbeit_verkehr / ni201305wissenschaft_kultur / ni201306innen_sport / ni201306justiz / ni201306kultus / ni201307wissenschaft_kultur / ni201308ernährung_landwirtschaft_verbraucherschutz / ni201308finanzen / ni201308justiz / ni201308staatskanzlei_europa_bund / ni201308umwelt_energie_klimaschutz / ni201309finanzen / ni201309soziales_frauen_familie_gesundheit_integration / ni201310innen_sport / ni201308kultus / ni201310kultus / ni201310wissenschaft_kultur / ni201311arbeit_verkehr / ni201311ernährung_landwirtschaft_verbraucherschutz / ni201311justiz / ni201312umwelt_energie_klimaschutz / ni201502_soziales_gesundheit_gleichstellung_Abt.3_GVP

Rheinland-Pfalz

rp201211innen_sport_infrastruktur / rp201212umwelt_landwirtschaft_ernährung_weinbau_forsten / rp201301finanzen / rp201301staatskanzlei / rp201302bildung_wissenschaft_weiterbildung_kultur / rp201302integration_familie_kinder_jugend_frauen / rp201302justiz_verbraucherschutz / rp201302wirtschaft_klimaschutz_energie_landesplanung / rp201305innen_sport_infrastruktur / rp201305umwelt_landwirtschaft_ernährung_weinbau_forsten / rp201306bildung_wissenschaft_weiterbildung_kultur / rp201306integration_familie_kinder_jugend_frauen / rp201306soziales_arbeit_gesundheit_demographie / rp201306staatskanzlei_bund / rp201306wirtschaft_klimaschutz_energie_landesplanung / rp201307finanzen / rp201307umwelt_landwirtschaft_ernährung_weinbau_forsten / rp201308justiz_verbraucherschutz / rp201308soziales_arbeit_gesundheit_demographie / rp201308wirtschaft_klimaschutz_energie_landesplanung / rp201309innen_sport_infrastruktur / rp201310justiz_verbraucherschutz / rp201311soziales_arbeit_gesundheit_demographie / rp201312umwelt_landwirtschaft_ernährung_weinbau_forsten / rp201404integration_familie_kinder_jugend_frauen_GVP / rp201312wirtschaft_klimaschutz_energie_landesplanung / rp201404Integration_Familie_Kinder_Jugend_Frauen

Sachsen

sn201210wirtschaft_arbeit_verkehr / sn201210innen / sn201209staatskanzlei_bund / sn201209soziales_verbraucherschutz / sn201209kultus / sn201208justiz_europa / sn201207finanzen / sn201204wissenschaft_kunst / sn201210umwelt_landwirtschaft / sn201210wissenschaft_kunst / sn201211innen / sn201211justiz_europa / sn201212finanzen / sn201311kultus / sn201310umwelt_landwirtschaft / sn201311innen / sn201310staatskanzlei_bund / sn201310finanzen / sn201309wirtschaft_arbeit_verkehr / sn201309justiz_europa / sn201308staatskanzlei_bund / sn201308soziales_verbraucherschutz / sn201308kultus / sn201308finanzen / sn201307wissenschaft_kunst / sn201306umwelt_landwirtschaft / sn201306staatskanzlei_bund / sn201305soziales_verbraucherschutz / sn201305justiz_europa / sn201304wirtschaft_arbeit_verkehr / sn201304umwelt_landwirtschaft / sn201304innen / sn201303finanzen / sn201301wissenschaft_kunst / sn2013justiz_europa

Anhang 2

Datengrundlage ‚Aktenbestände: Staatshandbücher, Jahrbücher, sonstige Aktenbestände‘ zur Formalstrukturanalyse der Aufbauorganisationen

Erläuterung:

Im nachfolgenden Verzeichnis finden sich die herangezogenen Staatshandbücher und Jahrbücher zur Erhebung der Daten des Betrachtungsgegenstands.

Baden-Württemberg

Articus, Stephan et. al. (Hrsg.): Staatshandbuch Baden-Württemberg – Ausgabe 2010 – Handbuch der Landes- und Kommunalverwaltung mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen. Köln. 2010.

Böhmeler, Rudolf (Hrsg.): Staatshandbuch Baden-Württemberg – Ausgabe 2007 – Handbuch der Landes- und Kommunalverwaltung mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen. Köln. 2007.

Böhmeler, Rudolf (Hrsg.): Staatshandbuch Baden-Württemberg – Ausgabe 2005 – Handbuch der Landes- und Kommunalverwaltung mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen. Köln. 2005.

Böhmeler, Rudolf (Hrsg.): Die Bundesrepublik Deutschland Staatshandbuch Baden-Württemberg – Ausgabe 2002 – Verzeichnis der Behörden und Gemeinden mit Aufgabenbeschreibung und Adressen. Köln. 2002.

Becker-Birck, Hans et. al. (Hrsg.): Die Bundesrepublik Deutschland Staatshandbuch Baden-Württemberg – Ausgabe 1998 – Verzeichnis der Behörden und Gemeinden mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen. Köln. 1998.

Bueble, Benno (Hrsg.): Die Bundesrepublik Deutschland Staatshandbuch Baden-Württemberg – Ausgabe 1995 – Verzeichnis der Behörden und Gemeinden mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen. Köln. 1995.

Bayern

Bayerisches Ministerialblatt: Allgemeines Ministerialblatt der Bayerischen Staatsregierung, des Bayerischen Ministerpräsidenten, der Bayerischen Staatskanzlei, des Bayerischen Staatsministerium des Innern, des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Gesundheit, des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen (Nr. 4 Jahrgang 22). 30.März 2009. München. 2009.

DeGruyter, Walter (Hrsg.): Bayerisches Jahrbuch – Jahrgang 73 – Auskunfts- und Adresswerk. Berlin. 1994.

DeGruyter, Walter (Hrsg.): Bayerisches Jahrbuch – Jahrgang 74 – Auskunfts- und Adresswerk. Berlin. 1995.

DeGruyter, Walter (Hrsg.): Bayerisches Jahrbuch – Jahrgang 75 – Auskunfts- und Adresswerk. Berlin. 1996.

DeGruyter, Walter (Hrsg.): Bayerisches Jahrbuch – Jahrgang 76 – Auskunfts- und Adresswerk. Berlin. 1997.

DeGruyter, Walter (Hrsg.): Bayerisches Jahrbuch – Jahrgang 77 – Auskunfts- und Adresswerk. Berlin. 1998.

DeGruyter, Walter (Hrsg.): Bayerisches Jahrbuch – Jahrgang 78 – Auskunfts- und Adresswerk. Berlin. 1999.

DeGruyter, Walter (Hrsg.): Bayerisches Jahrbuch – Jahrgang 79 – Auskunfts- und Adresswerk. Berlin. 2000.

DeGruyter, Walter (Hrsg.): Bayerisches Jahrbuch – Jahrgang 80 – Auskunfts- und Adresswerk. Berlin. 2001.

- DeGruyter, Walter (Hrsg.): Bayerisches Jahrbuch – Jahrgang 81 – Auskunfts- und Adresswerk. Berlin. 2002.
- DeGruyter, Walter (Hrsg.): Bayerisches Jahrbuch – Jahrgang 82 – Auskunfts- und Adresswerk. Berlin. 2003.
- DeGruyter, Walter (Hrsg.): Bayerisches Jahrbuch – Jahrgang 83 – Auskunfts- und Adresswerk. Berlin. 2004.
- DeGruyter, Walter (Hrsg.): Bayerisches Jahrbuch – Jahrgang 84 – Auskunfts- und Adresswerk. Berlin. 2005.
- DeGruyter, Walter (Hrsg.): Bayerisches Jahrbuch – Jahrgang 85 – Auskunfts- und Adresswerk. Berlin. 2006.
- DeGruyter, Walter (Hrsg.): Bayerisches Jahrbuch – Jahrgang 86 – Auskunfts- und Adresswerk. Berlin. 2007.
- DeGruyter, Walter (Hrsg.): Bayerisches Jahrbuch – Jahrgang 87 – Auskunfts- und Adresswerk. Berlin. 2008.
- DeGruyter, Walter (Hrsg.): Bayerisches Jahrbuch – Jahrgang 88 – Auskunfts- und Adresswerk. Berlin. 2009.
- DeGruyter, Walter (Hrsg.): Bayerisches Jahrbuch – Jahrgang 89 – Auskunfts- und Adresswerk. Berlin. 2010.
- DeGruyter, Walter (Hrsg.): Bayerisches Jahrbuch – Jahrgang 90 – Auskunfts- und Adresswerk. Berlin. 2011.
- DeGruyter, Walter (Hrsg.): Bayerisches Jahrbuch – Jahrgang 91 – Auskunfts- und Adresswerk. Berlin. 2012.
- DeGruyter, Walter (Hrsg.): Bayerisches Jahrbuch – Jahrgang 92 – Auskunfts- und Adresswerk. Berlin. 2013.
- Schön, Walter (Hrsg.): Staatshandbuch Bayern – Ausgabe 2009 – Handbuch der Landes- und Kommunalverwaltung mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen. Köln. 2009.

Hessen

- Grüttner, Stefan (Hrsg.): Staatshandbuch Hessen – Ausgabe 2009 – Handbuch der Landes- und Kommunalverwaltung mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen. Köln. 2010.
- Suchan, Hans (Hrsg.): Die Bundesrepublik Deutschland Staatshandbuch Land Hessen – Ausgabe 1994. Köln. 1994.
- Suchan, Hans (Hrsg.): Die Bundesrepublik Deutschland Staatshandbuch Hessen – Ausgabe 1996 – Verzeichnis der Behörden und Gemeinden mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen. Köln. 1996.
- Suchan, Hans (Hrsg.): Die Bundesrepublik Deutschland Staatshandbuch Hessen – Ausgabe 1998 – Verzeichnis der Behörden und Gemeinden mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen. Köln. 1998.
- Jung, Franz Josef (Hrsg.): Die Bundesrepublik Deutschland Staatshandbuch Hessen – Ausgabe 2000 – Verzeichnis der Behörden und Gemeinden mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen. Köln. 2000.
- Riebel, Jochen (Hrsg.): Die Bundesrepublik Deutschland Staatshandbuch Hessen – Ausgabe 2002 – Verzeichnis der Behörden und Gemeinden mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen. Köln. 2002.
- Riebel, Jochen (Hrsg.): Die Bundesrepublik Deutschland Staatshandbuch Hessen – Ausgabe 2004 – Verzeichnis der Behörden und Gemeinden mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen. Köln. 2004.
- Saur-Verlag (Hrsg.): Hessen-Jahrbuch 2002 – Ministerien, Behörden, Kommunen, Verbände, Einrichtungen des öffentlichen Lebens. München. 2002.
- Saur-Verlag (Hrsg.): Hessen-Jahrbuch 2003 – Ministerien, Behörden, Kommunen, Verbände, Einrichtungen des öffentlichen Lebens. München. 2003.
- Saur-Verlag (Hrsg.): Hessen-Jahrbuch 2004 – Ministerien, Behörden, Kommunen, Verbände, Einrichtungen des öffentlichen Lebens. München. 2004.
- Saur-Verlag (Hrsg.): Hessen-Jahrbuch 2005 – Ministerien, Behörden, Kommunen, Verbände, Einrichtungen des öffentlichen Lebens. München. 2005.

Saur-Verlag (Hrsg.): Hessen-Jahrbuch 2006 – Ministerien, Behörden, Kommunen, Verbände, Einrichtungen des öffentlichen Lebens. München. 2006.

Niedersachsen

Hagebölling, Lothar (Hrsg.): Staatshandbuch Niedersachsen – Ausgabe 2009 – Handbuch der Landes- und Kommunalverwaltung mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen. Köln. 2008.

Hagebölling, Lothar (Hrsg.): Staatshandbuch Niedersachsen – Ausgabe 2007 – Handbuch der Landes- und Kommunalverwaltung mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen. Köln. 2007.

Wurzel, Gabriele (Hrsg.): Staatshandbuch Niedersachsen – Ausgabe 2004 – Handbuch der Landes- und Kommunalverwaltung mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen. Köln. 2004.

Schneider, Jürgen (Hrsg.): Staatshandbuch Niedersachsen – Ausgabe 2002 – Handbuch der Landes- und Kommunalverwaltung mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen. Köln. 2002.

Schneider, Jürgen (Hrsg.): Staatshandbuch Niedersachsen – Ausgabe 2000 – Handbuch der Landes- und Kommunalverwaltung mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen. Köln. 2000.

Waike, Willi (Hrsg.): Staatshandbuch Niedersachsen – Ausgabe 1997/1998 – Handbuch der Landes- und Kommunalverwaltung mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen. Köln. 1998.

Waike, Willi (Hrsg.): Staatshandbuch Niedersachsen – Ausgabe 1997/1998 – Aktueller Nachtrag unter Berücksichtigung der Konstituierenden Sitzung des Niedersächsischen Landtages vom 30.3.1998 – Handbuch der Landes- und Kommunalverwaltung mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen. Köln. 1998.

Waike, Willi (Hrsg.): Staatshandbuch Niedersachsen – Ausgabe 1995 – Handbuch der Landes- und Kommunalverwaltung mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen. Köln. 1995.

Weber, Wolf (Hrsg.): Staatshandbuch Niedersachsen – Ausgabe 1993 – Handbuch der Landes- und Kommunalverwaltung mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen. Köln. 1993.

Rheinland-Pfalz

Schleyer, Hanns-Eberhard (Hrsg.): Die Bundesrepublik Deutschland Staatshandbuch – Landesausgabe Rheinland-Pfalz – Ausgabe 1988. Köln. 1988.

Schreiner, Hanns (Hrsg.): Die Bundesrepublik Deutschland Staatshandbuch – Landesausgabe Rheinland-Pfalz – Ausgabe 1990. Köln. 1990.

Klär, Karl-Heinz (Hrsg.): Die Bundesrepublik Deutschland Staatshandbuch – Landesausgabe Rheinland-Pfalz – Ausgabe 1992. Köln. 1992.

Klär, Karl-Heinz (Hrsg.): Die Bundesrepublik Deutschland Staatshandbuch Rheinland-Pfalz – Ausgabe 1994 – Verzeichnis der Behörden und Gemeinden mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen. Köln. 1994.

Rüter, Klaus (Hrsg.): Die Bundesrepublik Deutschland Staatshandbuch – Rheinland-Pfalz – Ausgabe 1997 – Verzeichnis der Behörden und Gemeinden mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen. Köln. 1997.

Rüter, Klaus (Hrsg.): Die Bundesrepublik Deutschland Staatshandbuch – Rheinland-Pfalz – Ausgabe 2000 – Verzeichnis der Behörden und Gemeinden mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen. Köln. 2000.

Rüter, Klaus (Hrsg.): Die Bundesrepublik Deutschland Staatshandbuch – Rheinland-Pfalz – Ausgabe 2002 – Verzeichnis der Behörden und Gemeinden mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen. Köln. 2002.

Stadelmeier, Martin (Hrsg.): Staatshandbuch Rheinland-Pfalz – Ausgabe 2005 – Handbuch der Landes- und Kommunalverwaltung mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen. Köln. 2005.

Stadelmeier, Martin (Hrsg.): Staatshandbuch Rheinland-Pfalz – Ausgabe 2007 – Handbuch der Behörden und Gemeinden mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen. Köln. 2007.

Stadelmeier, Martin (Hrsg.): Staatshandbuch Rheinland-Pfalz – Ausgabe 2010 – Handbuch der Behörden und Gemeinden mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen. Köln. 2010.

Stadelmeier, Martin (Hrsg.): Staatshandbuch Rheinland-Pfalz – Ausgabe 2010 – Handbuch der Behörden und Gemeinden mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen. Köln. 2012.

Sachsen

Kolbe, Manfred (Hrsg.): Staatshandbuch Sachsen – Ausgabe 2002 – Verzeichnis der Behörden und Gemeinden mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen des Freistaats Sachsen. Köln. 2002.

Heitmann, Steffen (Hrsg.): Staatshandbuch Sachsen – Ausgabe 2000 – Verzeichnis der Behörden und Gemeinden mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen des Freistaats Sachsen. Köln. 2000.

Heitmann, Steffen (Hrsg.): Staatshandbuch Sachsen – Ausgabe 1998 – Verzeichnis der Behörden und Gemeinden mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen des Freistaats Sachsen. Köln. 1998.

Heitmann, Steffen (Hrsg.): Staatshandbuch Sachsen – Ausgabe 1995 – Verzeichnis der Behörden und Gemeinden mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen des Freistaats Sachsen. Köln. 1995.

Martens, Jürgen (Hrsg.): Staatshandbuch Sachsen – Ausgabe 2011 – Verzeichnis der Behörden und Gemeinden mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen des Freistaats Sachsen. Köln. 2011.

Heitmann, Steffen (Hrsg.): Die Bundesrepublik Deutschland Staatshandbuch – Landesausgabe Sachsen 1993/1994. Köln. 1993.

Mackenroth, Geert (Hrsg.): Bundesrepublik Deutschland Staatshandbuch – Sachsen Ausgabe 2009 – Handbuch der Landes- und Kommunalverwaltung mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen des Freistaats Sachsen. Köln. 2008.

Mackenroth, Geert (Hrsg.): Bundesrepublik Deutschland Staatshandbuch – Sachsen Ausgabe 2006 – Handbuch der Landes- und Kommunalverwaltung mit Aufgabenbeschreibungen und Adressen des Freistaats Sachsen. Köln. 2006.

Anhang 3

Verteilungsgraphiken zu den migrations- und integrationspolitischen Textanteilen in den Programmen der Kollektivakteure

Dieser Anhang enthält insgesamt sieben Graphiken. In den ersten sechs Graphiken werden die Aufmerksamkeitswerte der Parteien und Koalitionen je nach Bundesland und Wahljahr abgetragen. In der letzten Graphik werden alle Werte nach Parteien und Koalitionen, Bundesländern und Wahljahren zusammengetragen. Bei den analysierten Parteien handelt es sich je Bundesland und Wahljahr jeweils um die Christlich-Demokratische Union (CDU) oder die Christlich-Soziale Union (CSU), die Freie Demokratische Partei (FDP), die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) und das Bündnis'90/Die Grünen (GRU). Die Werte aus den Vereinbarungen des Koalitionsaushandlungsgremiums (KOA) sind dann abgetragen, wenn eine Koalition zustande kam. Für die erste Wahlperiode in Sachsen (1990) fehlen Daten der SPD, der Grünen und der Freidemokraten. Für die erstbetrachtete Wahlperiode in Niedersachsen (1990) fehlen die beiden Programme von CDU und FDP.

Gemäß Abkürzungsverzeichnis wurden folgende Landeskürzel verwendet: BW, BY, HE, NI, RP, SN, NW, TH

Abbildung 1 im Anhang: Verteilungsgraphik zu den migrations- und integrationspolitischen Textanteilen in den Programmen der betrachteten Kollektivakteure Baden-Württembergs

Abbildung 2 im Anhang: Verteilungsgraphik zu den migrations- und integrationspolitischen Textanteilen in den Programmen der betrachteten Kollektivakteure Bayerns

Abbildung 3 im Anhang: Verteilungsgraphik zu den migrations- und integrationspolitischen Textanteilen in den Programmen der betrachteten Kollektivakteure Hessens

Abbildung 4 im Anhang: Verteilungsgraphik zu den migrations- und integrationspolitischen Textanteilen in den Programmen der betrachteten Kollektivakteure Niedersachsens

Abbildung 5 im Anhang: Verteilungsgraphik zu den migrations- und integrationspolitischen Textanteilen in den Programmen der betrachteten Kollektivakteure in Rheinland-Pfalz

Abbildung 6 im Anhang: Verteilungsgraphik zu den migrations- und integrationspolitischen Textanteilen in den Programmen der betrachteten Kollektivakteure Sachsens

Abbildung 7 im Anhang: Gesamtverteilungsgraphik zu den migrations- und integrationspolitischen Textteilen in den Programmen aller betrachteten Kollektivakteure.

Abbildung 1 im Anhang: Verteilungsgraphik zu den migrations- und integrationspolitischen Textanteilen in den Programmen der betrachteten Kollektivakteure Baden-Württembergs

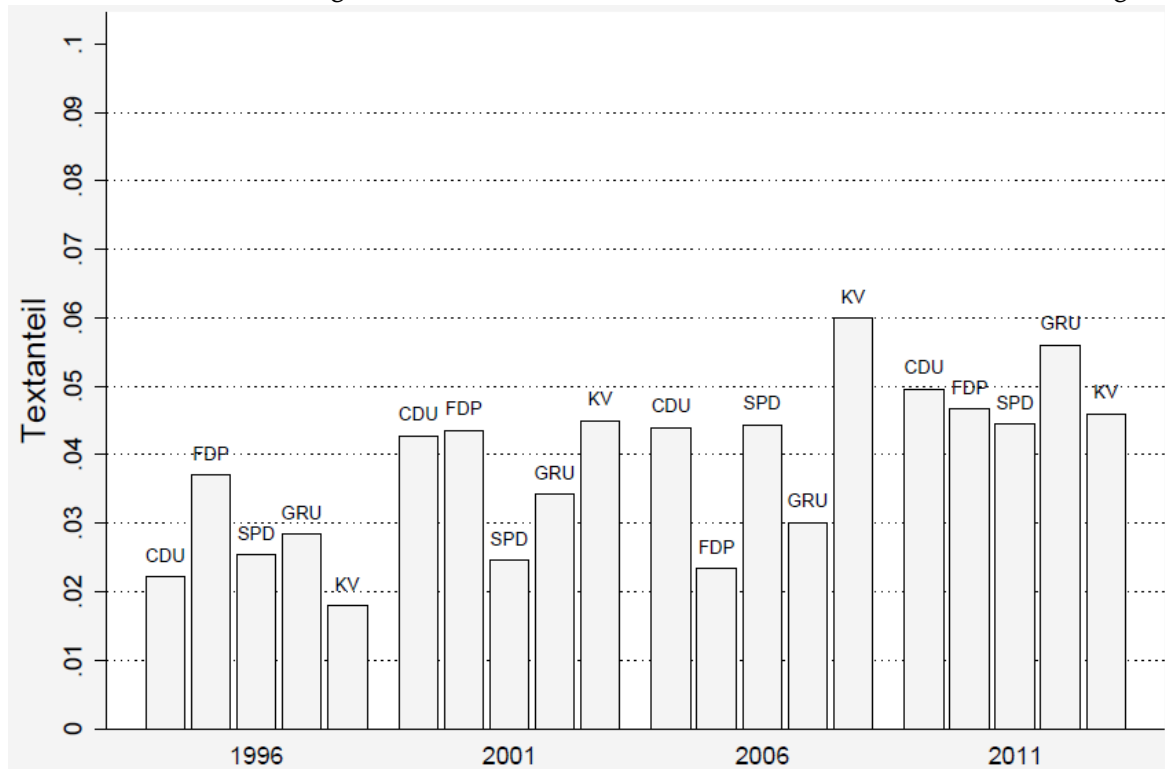


Abbildung 2 im Anhang: Verteilungsgraphik zu den migrations- und integrationspolitischen Textanteilen in den Programmen der betrachteten Kollektivakteure Bayerns

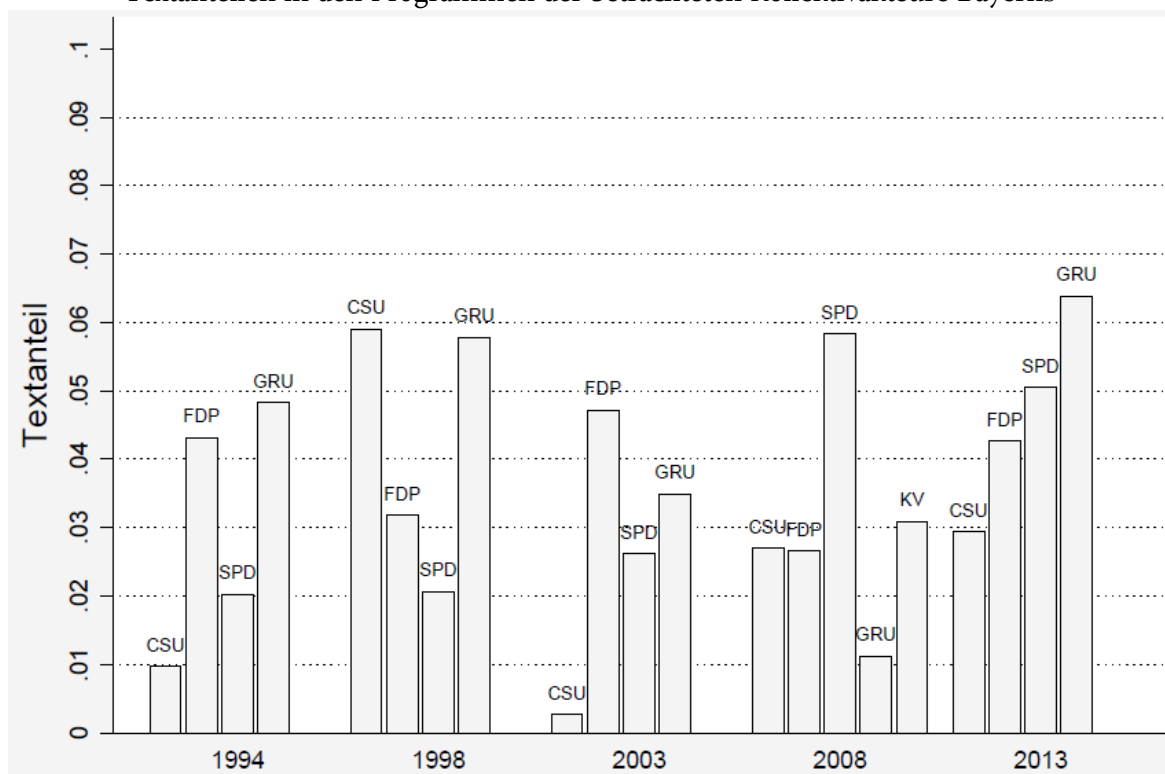


Abbildung 3 im Anhang: Verteilungsgraphik zu den migrations- und integrationspolitischen Textanteilen in den Programmen der betrachteten Kollektivakteure Hessens

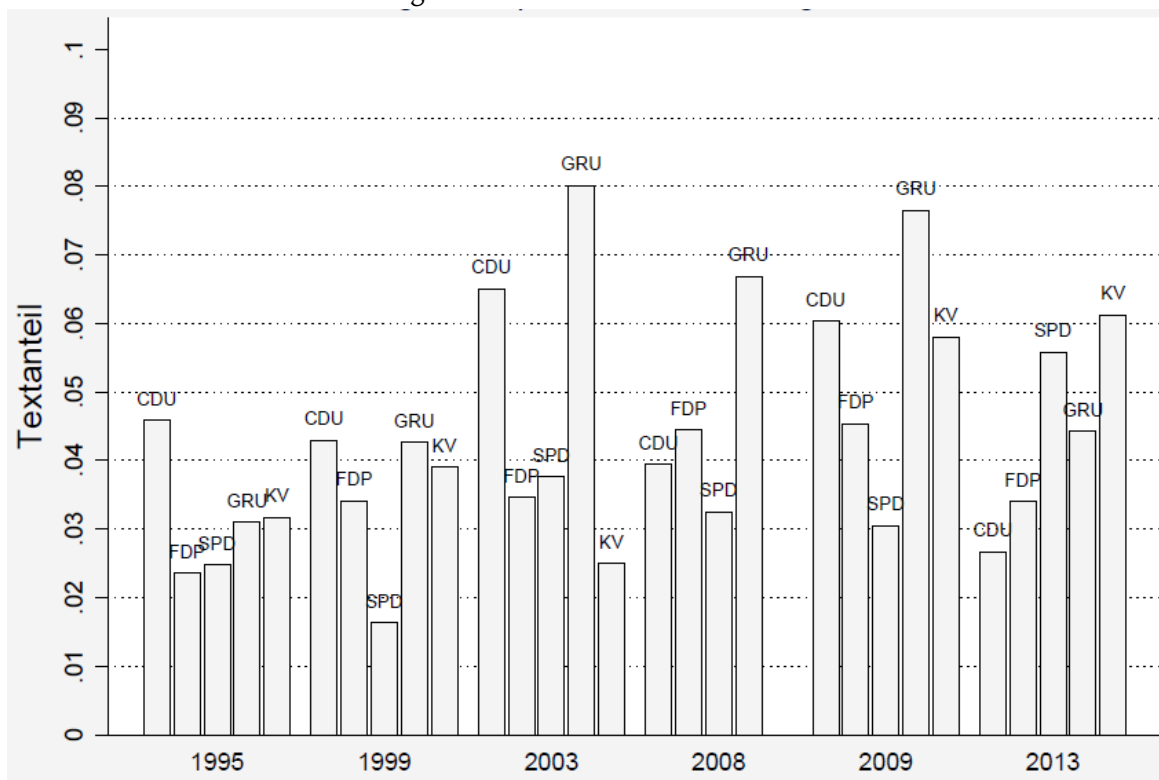


Abbildung 4 im Anhang: Verteilungsgraphik zu den migrations- und integrationspolitischen Textanteilen in den Programmen der betrachteten Kollektivakteure Niedersachsens

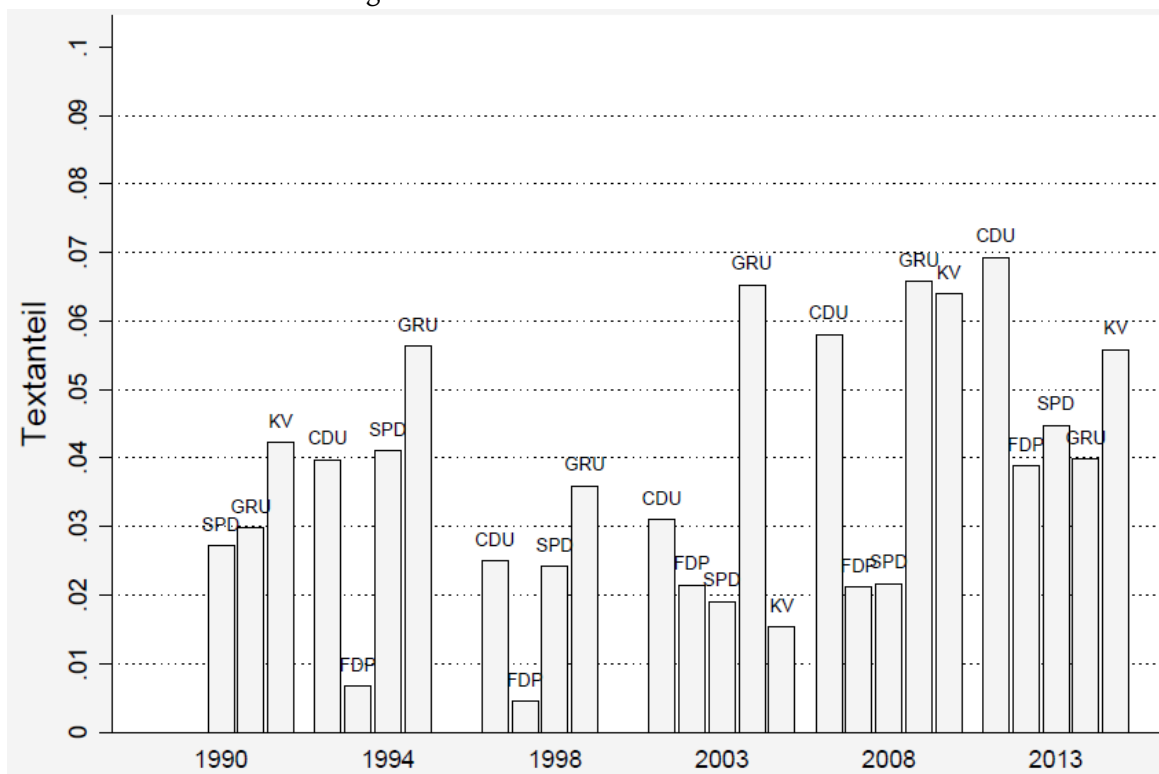


Abbildung 5 im Anhang: Verteilungsgraphik zu den migrations- und integrationspolitischen Textanteilen in den Programmen der betrachteten Kollektivakteure in Rheinland-Pfalz

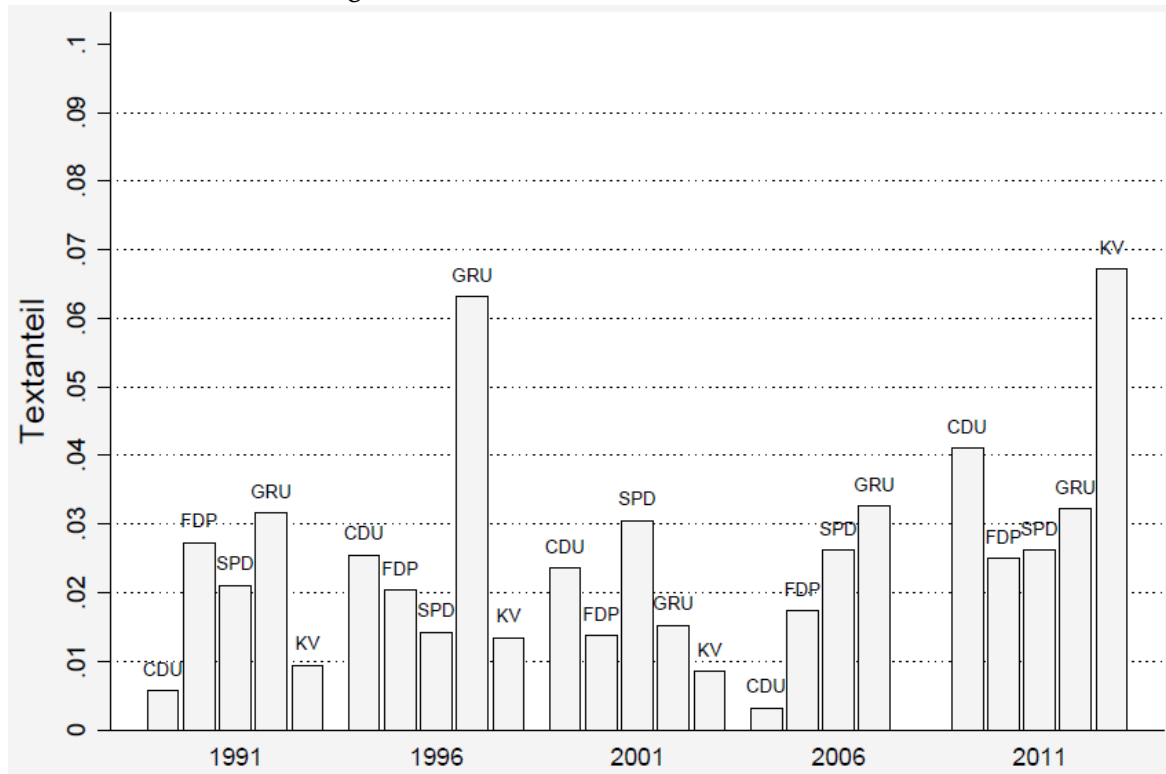


Abbildung 6 im Anhang: Verteilungsgraphik zu den migrations- und integrationspolitischen Textanteilen in den Programmen der betrachteten Kollektivakteure Sachsens

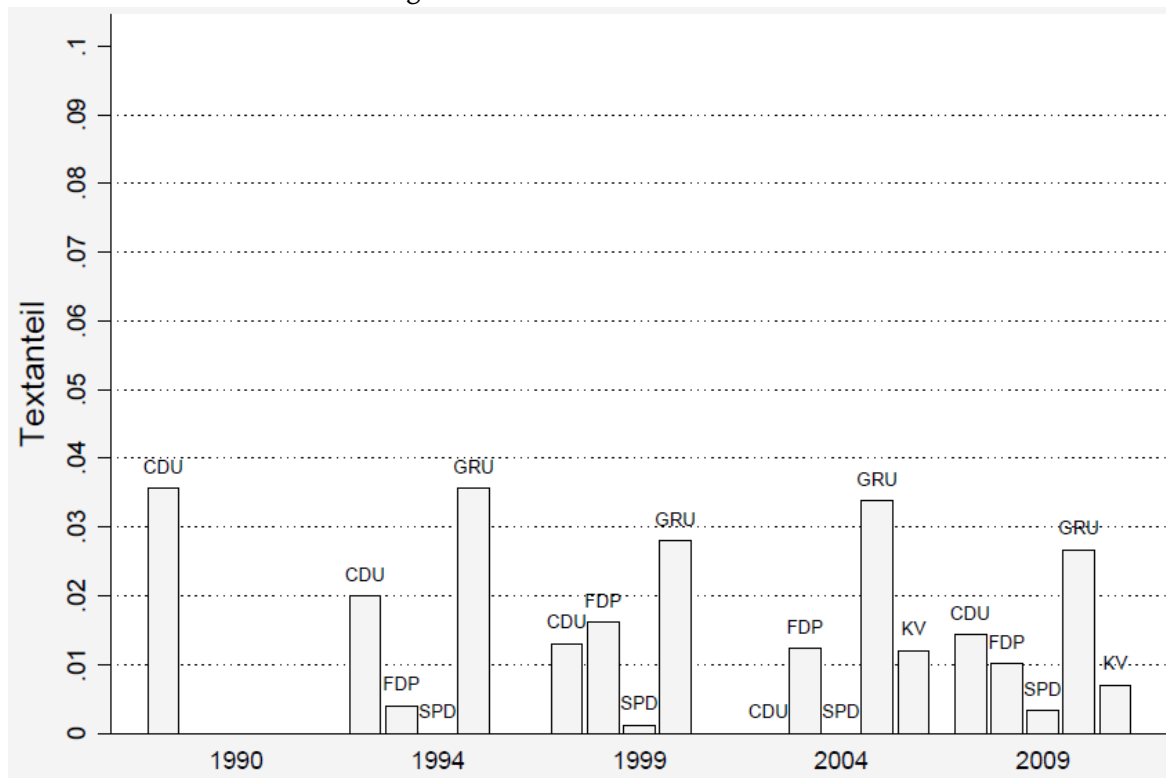
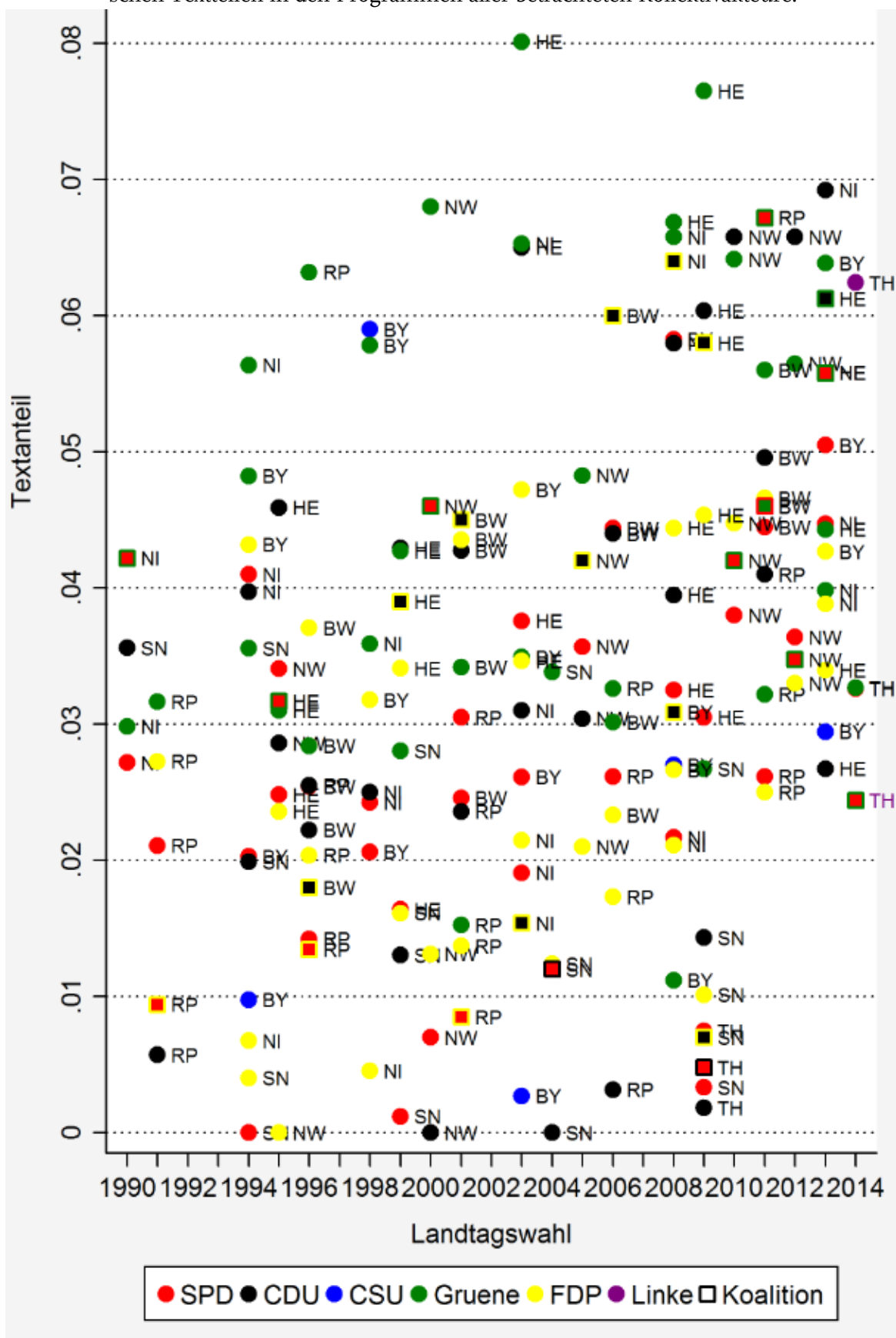


Abbildung 7 im Anhang: Gesamtverteilungsgraphik zu den migrations- und integrationspolitischen Textteilen in den Programmen aller betrachteten Kollektivakteure.



Anmerkung: Aus platztechnischen Gründen sind in dieser Graphik die Datenpunkte nw1995gru mit einem Wert von 0.093 und nw1995koa mit einem Wert von 0.085 nicht abgetragen. Eigene Darstellung.



Wie werden Politikfelder in der Aufbaustruktur von Ministerialverwaltungen angesiedelt? Dieser Leitfrage folgend werden vier zentrale Erkenntnisbausteine gewonnen. Erstens wird am Beispiel der Migrations- und Integrationspolitik gezeigt, dass sich die Platzierung von Politikfeldern in Landesministerialverwaltungen über Zeit und Bundesländer hinweg stark unterscheidet. Dies zeigt die empirische Betrachtung von insgesamt sechs Bundesländern (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen) über einen Zeitraum von 15 Jahren.

Um die gefundene Varianz zu erklären, wird als zweiter Erkenntnisbaustein ein theoretisches Argument herausgearbeitet. Dieses Argument stellt der Komplexität von Aufbauorganisationen einen einfachen Wirkmechanismus gegenüber, der das Zustandekommen organisatorischer Arrangements erklären kann. Der Wirkmechanismus zeigt auf, dass die Ansiedlung von Politikfeldern in Aufbauorganisationen im Wesentlichen a) vom Interesse des Akteurs am Politikfeld, b) von der Zielrichtung, die vom jeweiligen Akteur verfolgt wird, und c) von den institutionellen Rahmenbedingungen, in denen die beteiligten Akteure handeln, abhängt.

Der empirische Test bringt sodann die beiden verbleibenden Erkenntnisbausteine hervor. Zunächst fördert dieser Test Erkenntnisse zu politischen Positionen der maßgeblichen Akteure in sechs Bundesländern über einen Zeitraum von 15 Jahren zutage. Dazu kamen vorwiegend primärdatenbasierte Textanalysen und zahlreiche Interviews zum Einsatz. Zudem plausibilisiert der empirische Test das herausgearbeitete theoretische Argument und verdeutlicht den ‚Primat der Politik‘ bei der Ansiedlung von Aufgaben in Landesministerialverwaltungen.

eISBN 978-3-86309-455-3



www.uni-bamberg.de/ubp/