

# MIGRACHANCE

**MigraChance-Working Paper 2**

## INSTITUTIONELLER WANDEL MIT MIGRATIONS- UND INTEGRATIONSBEZUG AUF KOMMUNALER EBENE

Sina Resch, Norbert Kersting, Julian Müller

## Download

[www.migrachance.de/publikationen](http://www.migrachance.de/publikationen)

## Forschungsverbund



## Gefördert durch

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Förderkennzeichen: 01UM1817AY

Projekträger Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt e.V. (DLR), Laufzeit: 05.2018 - 10.2021



## Inhalt

Einleitung .....	1
1 Modelle institutionellen Wandels.....	2
1.1 Demokratische Innovationen: Partizipations- und Governance-Theorie .....	2
1.2 Akteurszentrierter Institutionalismus .....	6
1.3 Die neo-institutionalistischen Modelle des institutionellen Wandels.....	7
1.4 Institutionelle Innovationen: Policy Diffusions-, Transfer- und Konvergenzforschung.....	10
2 Institutioneller Wandel auf lokaler Ebene mit Migrationsbezug .....	13
2.1 Administrative Innovationen in der kommunalen Migrations- und Integrationspolitik .....	13
2.1.1 Kommunale Integrationszentren.....	15
2.1.2 Integrationslotsen.....	16
2.2 Pädagogische Innovationen mit Bezug zu Migration und Integration.....	16
2.2.1 Veränderungen im Schulunterricht .....	16
2.2.2 Interkulturelle Öffnung der sozialen Dienste und der Jugendhilfe .....	17
2.3 Soziale Innovationen im Bereich Migration und Integration am Beispiel von Migrantenselbstorganisationen .....	18
2.4 Demokratische Innovationen im Bereich Migration und Integration am Beispiel von Integrationsräten .....	19
3 Fazit .....	20
Literaturverzeichnis .....	23

## Abbildungen

Abbildung 1: Partizipativer Rhombus nach Kersting .....	5
Abbildung 2: Analytisches Modell des akteurszentrierten Institutionalismus nach Mayntz/Scharpf ..	7

## Abkürzungsverzeichnis

KI	Kommunale Integrationszentren
MSO	Migrantenselbstorganisation
RAA	Regionalen Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien

*„Normalerweise denken wir nicht viel darüber nach, warum eine Institution zu dem wurde, was sie heute ist. [...] Wenn wir jedoch nach den Gründen fragen würden, so würden wir erkennen, dass sie fast immer durch Fehler und Fehlanpassungen im Funktionsablauf der betreffenden Institution hervorgerufen wurden – wobei jeweils bestimmte Gegensätze und Konflikte das Problem bildeten, für das eine Lösung gefunden werden musste.“*  
(Elias und Korte 2016, S. 185)

## Einleitung

Everything has to change to remain the same. Stabilität benötigt nach diesem Diktum somit Wandel. Gesellschaftlicher Wandel bewirkt -so die Annahme- auch demokratische Innovation und Veränderungen institutioneller Strukturen im politischen System. Dieser institutionelle Wandel ist neben den Feldern Konflikt und Migration das dritte Feld, dessen Forschungsstand den Hintergrund für die Arbeit des Forschungsprojekts *Migrationsbezogene Konflikte als Herausforderung und Chance für institutionellen Wandel in groß- und kleinstädtischen Kontexten* bildet. Für einen Überblick zum institutionellen Wandel wird die Forschung in diesem Bereich vor allem in Hinblick auf Bezüge zu Konflikt und Migration auf lokalpolitischer Ebene dargestellt.

Der institutionelle Wandel mit einem Fokus auf lokalen Innovationen und Reformen wird in verschiedenen Disziplinen beschrieben. Dazu zählen vor allem die (Institutionen-)Ökonomie und die Politikwissenschaft, wobei letztgenannte sich der Analyse ebensolcher Veränderungen kommunaler Institutionen zumeist vergleichend nähert (siehe Denters und Rose 2005; Kersting und Vetter 2003; Kersting et al. 2009). Die Rolle der Migration in Bezug auf die Veränderung und Bildung von Institutionen ist dabei allerdings bisher weitgehend unbeachtet geblieben. Hinweise auf Momente institutionellen Wandels mit Bezug zur Zuwanderung finden sich im Wesentlichen nur im Kontext der Migrations- und Integrationsforschung. Ein ähnliches Bild zeichnet sich für die Rolle von Konflikten in der Institutionsforschung ab. So wird der Konflikt als Auslöser/Movens (migrationsbezogenen) institutionellen Wandels entweder nur nebensächlich behandelt oder sogar vollständig aus der Analyse ausgeklammert, wohingegen im Rahmen der Konfliktforschung immer wieder Aspekte der Institutionenbildung genannt werden.

Während sich in der Soziologie auf Basis eines weit gefassten Institutionenbegriffs zahlreiche Theorien zur Institutionalisierung bzw. Institutionenbildung finden (u.a. Sumner 1960, Malinowski 1975), wird der Institutionenbegriff in den folgenden Ausführungen eher eng gefasst. Institutioneller Wandel wird im ersten Teil dieses Working Papers aus der Perspektive des Neo-Institutionalismus und angegliederten verwaltungswissenschaftlichen Theorien in den Blick genommen. Neben der demokratischen Innovationsforschung und der daran anschließenden Partizipationstheorie und Governance-Forschung konzentriert sich dieser Beitrag zudem auf den akteurszentrierten Institutionalismus (Mayntz und Scharpf 1995) und grundlegende Ansätze der Policyforschung. Diese theoretischen Ansätze nähern sich Institutionen zumeist über heuristische Modelle aus Akteurskonstellationen und Interaktionsformen an.

Angewandt auf den für das Forschungsprojekt relevanten Bereich der Migration werden im zweiten Teil dieses Working Papers, einige migrationsbezogene institutionelle Implementationen auf lokaler

Ebene beispielhaft dargestellt: darunter institutionelle Veränderungen aus Politik und Verwaltung (z.B. Integrationsräte) ebenso wie zivilgesellschaftliche Organisationen (z.B. Migrant\*innenselbstorganisationen, Bürger\*inneninitiativen). Folglich gelten neben sogenannten ‚top-down‘ vom Staat angebotenen Beteiligungsangeboten (invited spaces) wie Wahlen, Referenden und deliberativen Verfahren ebenso ‚bottom-up‘ initiierte Interaktions-, Organisations- und Partizipationsformen (invented spaces) als relevant für eine umfassende Untersuchung institutionellen Wandels. In eine solche Untersuchung werden akteursübergreifende Netzwerke, soziale Bewegungen/Gruppierungen aber auch einzelne Handelnde miteinbezogen, sofern sie migrationsrelevante Ziele anstreben und im staatlichen oder zivilgesellschaftlichen Bereich tätig sind.

## 1 Modelle institutionellen Wandels

In diesem ersten Teil des dritten Working Papers sollen ausgewählte theoretische Ansätze institutionellen Wandels zunächst cursorisch vorgestellt werden. Diese bilden mitunter das theoretische Fundament einer weitergehenden Betrachtung im Verlauf des Forschungsprojekts. Dabei gilt es, diese Ansätze institutionellen Wandels für migrationsbezogene Konflikte fruchtbar zu machen (siehe Budnik und Kraemer 2019; Haase et al. 2019) weiter anzureichern: Beginnend mit der Beleuchtung der Partizipations- und Governance-Forschung im Zusammenhang mit Verwaltungs- und Partizipationsreform der Neunzigerjahre (1.1), über die Forschungsheuristik des akteurszentrierten Institutionalismus nach Mayntz und Scharpf (1.2) und einem kurzen Überblick über neo-institutionalistische Modelle des institutionellen Wandels (1.3) bis hin zur Diffusions-, Transfer- und Konvergenzforschung (1.4).

### 1.1 Demokratische Innovationen: Partizipations- und Governance-Theorie

Der institutionelle Wandel auf lokaler Ebene lässt sich anhand der veränderten Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteur\*innen in der Kommunalpolitik aufzeigen. Diese spiegelt sich im Konzept der *Governance* wider, das in den 1990ern die Grundlage für vielfältige Reformen in der Lokalpolitik darstellte und auch im Migrationsbereiche neue Institutionen schuf und die Rollen existierender Institutionen veränderte. Allen Governance-Definitionen ist dabei die besondere Rolle, die sie individuellen wie organisierten zivilgesellschaftlichen Interessen in der politischen Steuerung und Entscheidungsfindung einräumen, gemein (vgl. Stoker 1998). Unterschiede zwischen den Governance-Ansätzen lassen sich im Wesentlichen in Bezug auf die Konstellation der Akteur\*innen, deren Funktion bei Entscheidungsfindungsprozessen und Interaktionsverhalten feststellen.

Héritier (2002) nähert sich dem Begriff *Local Governance* empirisch an: „Governance implies that private actors are involved in decision making in order to provide common goods“ (Héritier 2002: S. 3). Dabei werden zivilgesellschaftliche Gruppen in dem erweiterten *invited space* über neue Beteiligungsinstrumente in die Entscheidung eingebunden. Während Héritier die Rolle der Zivilgesellschaft noch vor allem auf Mitbestimmung (co-decision) beschränkt, erweitert Schmitter (2002) diese um die Bereitstellung von Dienstleistungen (co-production). Im folgenden soll der Fokus auf der Entscheidungsfindung liegen bei der mit den Governancestrategien die Akteurskonstellation ändert. In Abgrenzung zur Government-Perspektive werden staatliche Institutionen (top-down) nicht mehr strikt von zivilgesellschaftlichen Initiativen (bottom-up) und bereitgestellten Angeboten aus der Wirtschaft

getrennt und ‚Regieren‘ nicht länger einseitig als das streng hierarchisch organisierte Lenken einer Gesellschaft betrachtet. Für ein umfassendes Verständnis von politischer Steuerung aus Governance-Perspektive sind beide Perspektiven in ihrer Verflechtung, in ihrem Zusammenwirken miteinzubeziehen.

Benz und Dose (2010) arbeiten anhand von vier Merkmalen einen ‚Governance-Begriffskern‘ heraus. Governance wird hier als das „Steuern und Koordinieren (oder auch Regieren) mit dem Ziel des Managements von Interdependenzen zwischen Akteuren“ (Benz und Dose 2010, S. 25) gefasst (1). Dabei werden institutionalisierte Regelsysteme angewendet, um die Aktivitäten der Akteur\*innen steuern zu können (2). Der Begriff Governance schließt Interaktionsmuster ein, die zwar auf Basis von Institutionen erfolgen, jedoch nicht von diesen bestimmt werden (3). Die genannten Prozesse gehen über (fließend gewordene) Organisationsgrenzen, vor allem denen zwischen Staat und Gesellschaft, hinaus. Daher erfolgt Politikgestaltung aus dem Zusammenspiel zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteur\*innen (4) (vgl. Benz und Dose 2010, S. 25f).

Angewandt auf *Local Governance* werden folglich diverse relevante Akteur\*innen<sup>1</sup> aus Gesellschaft, Lokalpolitik, Verwaltung und lokal ansässigen Unternehmen anhand ihrer Interaktionen untersucht. Im normativen Sinne lässt sich *Good local governance* als „effektive, effiziente Zusammenarbeit der Politik, der Verwaltung sowie der gesellschaftlichen Akteure, wie zum Beispiel Unternehmensverbänden, Gewerkschaften, Vereinen, Bürgerinitiativen und unorganisierten Bürgern“ (Kersting 2004, S. 12) insbesondere in Bezug auf Entscheidungsfindung beschreiben. Die verschiedenen Reformmaßnahmen, die seit den Neunzigerjahren zur Stärkung von Governance-Strukturen in der lokalen Politik und Verwaltung ins Leben gerufen wurden, werden innerhalb der Verwaltungsforschung unterschieden in Verwaltungs- und Partizipationsreformen (siehe Kersting 2013, S. 129f). Sie betreffen einerseits Verwaltungsstrukturen und andererseits Bemühungen zur Modernisierung der politischen Partizipation auf lokaler Ebene. Beide Bereiche sind Teil so bezeichneter globaler Modernisierungen, die in Deutschland – aufgrund verschiedener Ausgangsbedingungen in den Kommunen und Widerstand gegenüber den Reformen – verspätet eingesetzt haben (vgl. Kersting 2013, S. 127).

Die Modernisierung der Lokalpolitik in den Neunzigerjahren als Binnenmodernisierung, um drohenden Privatisierungstrends zu widerstehen, kennzeichnet eine weitreichende Ökonomisierung, die insbesondere auf der lokalen Ebene festzustellen ist. Dazu zählt beispielsweise die Verwaltungsreform entlang des Public Management-Ansatzes, bei dem in der deutschen Variante des Neuen Steuerungsmodells (kurz: NSM) private Managementprinzipien im öffentlichen Sektor implementiert wurden. Als zentrale Ziele gelten dabei „Dezentralisierung, Wettbewerb, Mitarbeiterorientierung, Kundenorientierung, Aufgabenkritik“ (Kersting 2004, S. 11). Diese Binnenreform ist ein Reflex auf die Finanznot sowie zum Teil misslungene Liberalisierungen und Privatisierungen auf nationaler Ebene wie in der kommunalen Daseinsvorsorge (z. B. Nahverkehr, Stadtwerke) (vgl. Bogumil und Holtkamp 2006, S. 80).

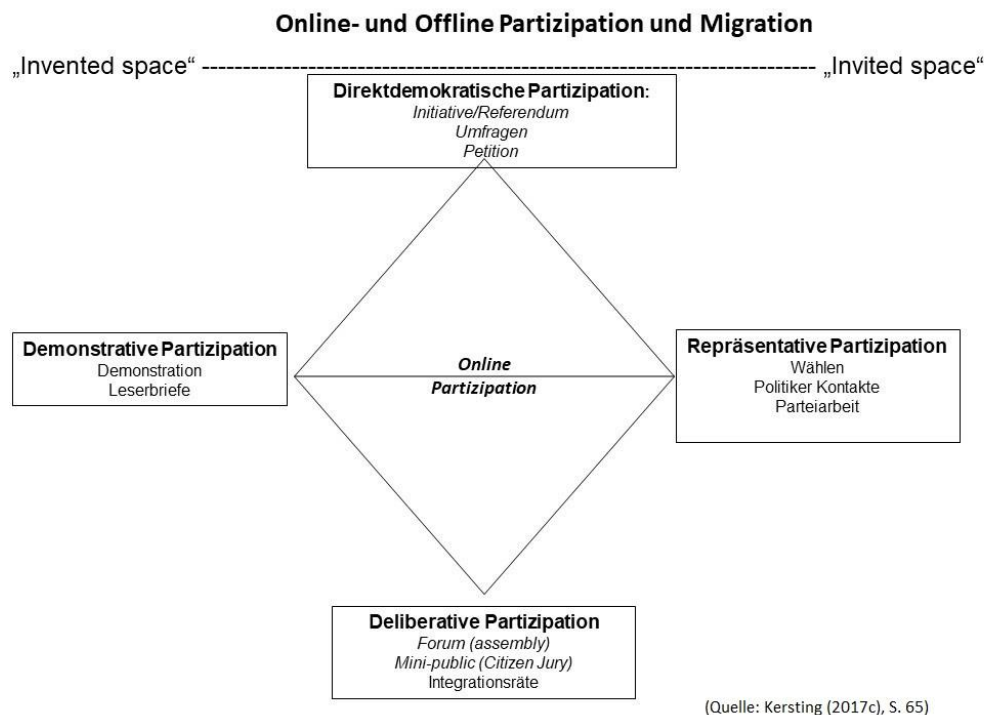
---

<sup>1</sup> Mit der Governance-Perspektive werden korporative Akteure in den Blick genommen, darunter verstehen Benz und Dose (2010, S. 25) „handlungsfähige Zusammenschlüsse von Individuen“.

Neben derartigen Maßnahmen im Rahmen der Verwaltungsreform wurden im Rahmen der Partizipationsreform eine Reihe zusätzlicher Beteiligungsinstrumente eingeführt wie die Anpassung von Kommunalverfassungen an das Süddeutsche Modell, um direktdemokratische Elemente wie z. B. die Wahl von Bürgermeister\*innen zu ermöglichen. Zudem wurden neue deliberative Verfahren (deliberative turn) wie z. B. Stakeholder-Foren, Bürgerräte (Minipublics, Planungszellen) und neue moderne Beiräte wie Kinder- und Jugendparlamente, Seniorenbeiräte und Behindertenbeiräte neben den oft bestehenden Ortsbeiräten implementiert (vgl. Kersting 2008a). So wurden beispielsweise in NRW im Jahr 1994 Ausländerbeiräte durch die Reform der Gemeindeordnung verbindlich (vgl. Gesemann und Roth 2015, S. 116). Bogumil und Holtkamp (2006, S. 80ff) betonen in diesem Zusammenhang die erwähnte co-production und eine „Renaissance‘ des bürgerschaftlichen Engagements“ in den Kommunen, was sie zusammengefasst als „kooperative Demokratie“ bezeichnen. Sie setzen den Schwerpunkt auf das operative Geschäft der Kommune und eine Verlagerung der Erstellung von kommunalen Dienstleistungen durch bürgerschaftliches Engagement. Junkernheinrich und Lorig (2013, S. 25) deuten diese partizipatorischen Erweiterungen als „Leitbild ‚Bürgerkommune‘“ und zielen damit weniger auf die Bedeutung demokratischer Innovationen zur Stärkung von Demokratie (Direktwahl von Landrät\*innen oder Bürgermeister\*innen, Referenden etc.), sondern vielmehr auf soziale Innovationen (Sharing-Zusammenschlüsse, Mehrgenerationenhäuser etc.) und deren Potential zur Förderung gemeinwohlorientierter Selbsthilfe.

Aus der Untersuchung von Verwaltungs- und Partizipationsreformen wurden die Reformen der kommunalen Integrationspolitik im Kontext der Verwaltungsforschung allerdings bisher weitgehend ausgeklammert, wohingegen der Wandel von (lokalen) Institutionen in der Migrations- und Integrations- sowie Partizipationsforschung regelmäßig Erwähnung findet. Die wenigen Ausnahmen bilden einzelne Untersuchungen zur politischen Repräsentanz in Ausländerbeiräten (vgl. Kersting 1997) sowie neuere Entwicklungen im Rahmen des vielfachen Zuzugs Geflüchteter (vgl. Bogumil et al. 2018). Grund dafür ist aber nicht nur ein blinder Fleck der Verwaltungsforschung. So richten sich die verschiedenen demokratischen Innovationen zwar besonders an Partikularinteressen wie die von Senior\*innen, Jugendlichen, Behinderten etc. aber nur selten an die der Bevölkerung mit sogenanntem Migrationshintergrund. Das im Bereich der repräsentativen Partizipation lange Zeit nur begrenzte Wahlrecht für Personen ohne deutschen Pass wurde mit der Einführung des Kommunalwahlrechtes sowie des Wahlrechtes bei Wahlen zum europäischen Parlament für EU-Bürger\*innen zwar ausgeweitet. Allerdings führte dies wiederum zu einer Spaltung der demokratischen Rechte innerhalb der Gruppe von Personen mit Migrationshintergrund.

**Abbildung 1: Partizipativer Rhombus nach Kersting**



Auch im Bereich der Parteiarbeit ebenso wie bei den bis 2020 seltener implementierten Minipublics, Planungszellen und Bürgerräten waren Personen mit Migrationshintergrund häufig unterrepräsentiert. Thematisch wurde Migration innerhalb dieser Formate zwar häufig behandelt, es fehlte aber an entsprechenden Instrumenten, die explizit auf die politische Beteiligung von Migrant\*innen zugeschnitten gewesen wären. Auch etwaige Demonstrationen richteten sich häufig auf eine Solidarität mit Oppositionsgruppen im Herkunftsland (siehe zum Beispiel Proteste der Chilenen oder Kurden), während Demonstrationen, die auf die besondere Situation der Migrant\*innen in Deutschland hinwiesen, eher selten waren. Vor diesem Hintergrund kamen Initiativen zur Einrichtung von Ausländerbeiräten in Hessen und später in anderen Bundesländern oft weniger aufgrund von tatsächlichem Protest zustande, sondern eher über eine advokatorische Interessenvertretung. Aufgrund ebenjener nur geringen Konfliktorientierung und nur schwacher Interessenverfolgung auf Seiten der Migrant\*innen, wurden sie im lokalpolitischen System kaum berücksichtigt und nur wenig effektiv vertreten (vgl. El-Mafaalani 2018).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich hinter dem Begriff *Governance* die verstärkte Zusammenarbeit von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft wiederfindet, wobei Governance sowohl die empirisch festzustellenden Veränderungen als auch eine neue Analyseperspektive beschreibt. Veränderungen sind auf lokaler Ebene anhand der Verwaltungs- und Partizipationsreform zu erkennen. Sie führten zur Ökonomisierung der Verwaltung, stärkerer Verantwortung hinter bürgerschaftlichem Engagement und der Implementation deliberativer und direktdemokratischer Elemente. Dies betraf jedoch nicht explizit die Integrationspolitik der Kommunen. In Bezug auf Migration entstanden die ersten institutionellen Veränderungen in Reaktion auf die dauerhafte Niederlassung der Männer,



die zunächst als Arbeitsmigranten nach Deutschland kamen und deren Familien später nachzogen. Die politische Repräsentanz von Migrant\*innen war dabei zu Beginn vor allem informeller Art – durch eine Vertretung in unterschiedlichen Gremien, die häufig die ersten Vorläufer der heutigen Integrationsräte bildeten. El-Mafaalani (2018) folgend setzen sich Zugewanderte inzwischen aber auch mehr und mehr durch Migrantenselbstorganisationen für ihre Partizipation ein. Die Konflikte zwischen Neuzugewanderten oder zwischen Neuzugewanderten und Alteingesessenen gelten dabei als ein möglicher Grund für institutionellen Wandel, d. h. sowohl für die Implementation jener Gremien als auch für die Einrichtung von Migrantenselbstorganisationen.

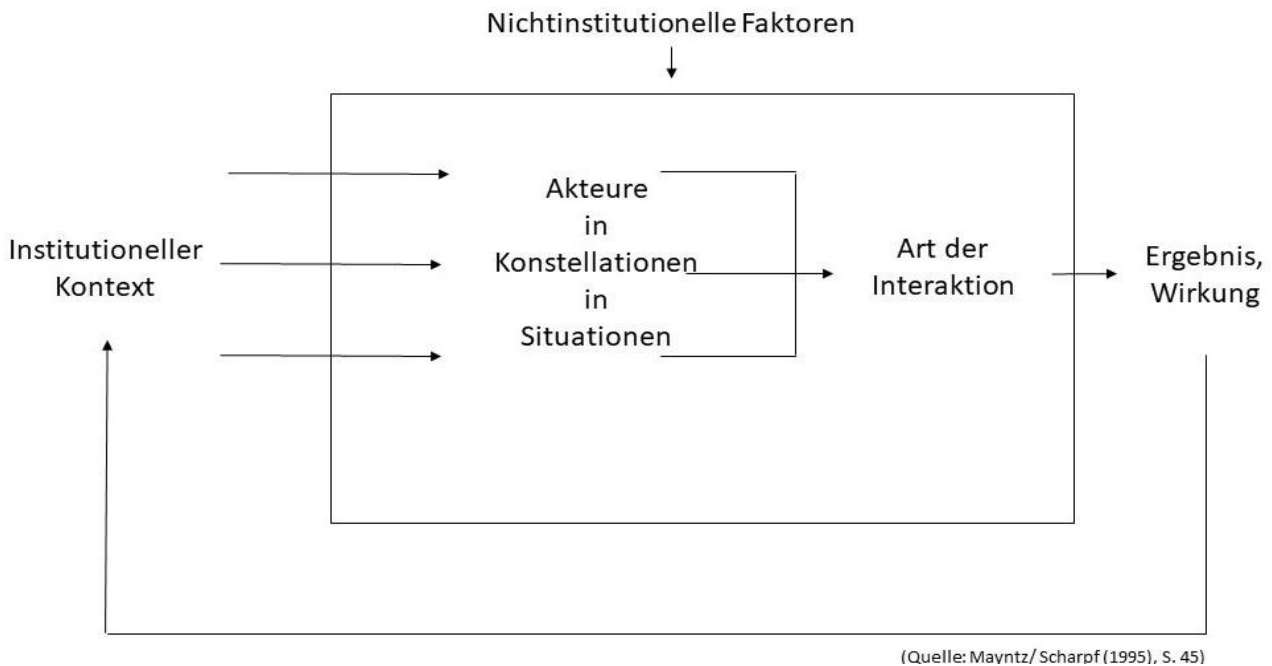
## 1.2 Akteurszentrierter Institutionalismus

Aus politikwissenschaftlicher Perspektive entwickelten Mayntz und Scharpf (1995) in den Neunzigerjahren das Konzept des akteurszentrierten Institutionalismus zur „Untersuchung der Problematik von Steuerung und Selbstorganisation auf der Ebene ganzer gesellschaftlicher Teilbereiche“ (ebd., S. 39). Dieser verfolgt nicht den Anspruch ein „Erklärungsmodell [zu sein], sondern bestenfalls eine Forschungsheuristik, indem er die wissenschaftliche Aufmerksamkeit auf bestimmte Aspekte der Wirklichkeit lenkt“ (ebd.). Vor dem Hintergrund dieses Anspruchs besteht der Kern des akteurszentrierten Institutionalismus in der „empirischen Identifikation von Kausalzusammenhängen auf der Basis einer möglichst breiten Erfassung der an der ‚Bewirkung einer Wirkung‘ beteiligten situativen Gegebenheiten und Handlungen korporativer Akteure“ (Mayntz 2009, S. 85).

Dabei „beschränkt sich [der akteurszentrierte Institutionalismus] nicht auf *politische* Institutionen, er arbeitet mit einem engen Institutionenbegriff, er betrachtet Institutionen sowohl als abhängige wie als unabhängige Variablen, und er schreibt ihnen keine *determinierende* Wirkung zu. Institutionelle Faktoren bilden vielmehr einen – stimulierenden, ermöglichenden oder auch restringierenden - Handlungskontext“ (Mayntz und Scharpf 1995, S. 43). Nichtinstitutionelle Faktoren wirkten genauso wie der institutionelle Kontext auf die Akteur\*innen in bestimmten Konstellationen und Situationen. Akteur\*innen, Konstellationen und Situationen determinierten wiederum die Art der Interaktion, woraus eine Wirkung auf den institutionellen Kontext entstehe (vgl. ebd., S. 45) (siehe Abbildung 2).

Im Zentrum der Betrachtung stehen folglich die Interaktionen zwischen „korporativen Akteuren[, die] durch institutionelle Regelungen konstituiert werden“ (ebd., S. 48). Scharpf (2000, S. 102ff) grenzt dabei vier Formen korporativer Akteur\*innen voneinander ab, zwischen denen sich auch Mischformen bilden können. Er unterscheidet zwischen *Koalitionen*, *Clubs*, *Sozialen Bewegungen* und *Verbänden*. Trotz der gebotenen Offenheit bei der Untersuchung von Institutionen seien bei der Rekonstruktion kausaler Zusammenhänge folgende vier Kennzeichen soziologischer Explanada zu berücksichtigen: *Multikausalität* (1) sei zu beachten, weil sich soziale Phänomene selten anhand von universellen, deterministischen Vorgängen erklären ließen. Im Hinblick auf die *Prozessualität* (2) von Veränderungen, hebt Mayntz (2009, S. 89) hervor, dass Zwischenschritte zu identifizieren seien. Mit dem Begriff der *Historizität* (3) verweist Mayntz (2002, S. 27ff) auf die Prägung durch zurückliegende Geschehnisse. Das Merkmal der *strukturellen Komplexität* (4) betont die Bedeutung der internen Differenzierung sowie des „gestufte[n] Aufbau[s] komplexer Sozialsysteme“ (Mayntz 2002, S. 31).

**Abbildung 2: Analytisches Modell des akteurszentrierten Institutionalismus nach Mayntz/Scharpf**



Der akteurszentrierte Institutionalismus beschreibt somit einerseits Strukturen und Prozesse politischer und administrativer Systeme. Andererseits werden die Einstellungsmuster und Verhaltensweisen von Akteur\*innen (change agents, political social entrepreneurs etc.) – sowohl von politischen und sozialen Organisationen als auch von zivilgesellschaftlichen Interessengruppen – berücksichtigt. Dabei knüpft der akteurszentrierte Institutionalismus an die verschiedenen Phasen des policy-cycles an und bleibt ebenso anschlussfähig gegenüber Theorien der Pfadabhängigkeit, die wichtige lokalpolitische und gesellschaftliche Ereignisse als Wendepunkte (critical junctures) im Verhalten von Akteur\*innen begreifen.

### 1.3 Die neo-institutionalistischen Modelle des institutionellen Wandels

Ab 1980 entstanden in der Ökonomie und Politikwissenschaft vermehrt Forschungsarbeiten zu Institutionen, die unter dem Begriff des „Neo-Institutionalismus“ zusammengefasst werden. Ihnen gemein sind die Hervorhebung von Institutionen als historisch gewachsen und die Ablehnung einheitlicher Reformstrategien, wobei der Wandel von Institutionen lange Zeit vernachlässigt (vgl. Walgenbach und Meyer 2008, S. 89) und erst mit Beginn des neuen Jahrtausends vermehrt erforscht wurde. Die Vertreter\*innen fokussieren die nationale und internationale Ebene und begründen den Wandel von Institutionen mit Veränderungen der Machtverhältnisse, Akteurskonstellationen und Ideen (vgl. Csigó 2006, S. 18; Kersting 2017b, S. 4).

Institutioneller Wandel wird dabei zumeist nicht als disruptive Veränderung verstanden, sondern im Rahmen eines Stufenmodells verortet. Laut Greenwood et al. (2002) verändern sich Institutionen durch Prägungen ihrer Umwelt, denn soziale, technologische oder regulatorische Veränderungen führen zur Destabilisierung (erster Schritt). In der instabilen Situation können neue Akteur\*innen

auftreten und aufsteigen. Gleichzeitig ist Raum für institutionelle Unternehmer\*innen und ihr Engagement, die durch ihre Aktivität den sozial konstruierten Konsens stören (zweiter Schritt). In Anlehnung an Tolbert und Zucker (1996) bezeichnen Greenwood et al. die anschließende Phase, in der sich Organisationen selbstständig entwickeln und umsetzbare Lösungen für ihre lokale Problematiken suchen, als Pre-Institutionalisierung (dritter Schritt). Der letzte Schritt der Theoretisierung besteht nach Strang und Meyer (1993) in der Entwicklung und Spezifikation abstrakter Kategorien sowie der Ausarbeitung von Ursache-Wirkungs-Ketten. Hierauf erfolgt die Verbreitung (Diffusion) der neuen Ideen oder Praktiken. Durch die Anwendung werden sie vermittelt, zunehmend übernommen und zu einem sozialen Konsens verdichtet (vierter Schritt). Entweder es kommt zu einer immer weiteren Verbreitung und damit zur Selbstverständlichkeit der Praktik oder sie erweist sich als nur vorübergehende Erscheinung (vgl. Greenwood et al. 2002, S. 59–61).

Seo und Creed (2002) sehen den Ausgangspunkt institutionellen Wandels in einer sozialen Praxis, die nicht zu den Interessen von Akteur\*innen passen bzw. ihre Bedürfnisse nicht erfüllen. Besteht für Akteur\*innen ein persönlicher Nutzengewinn in einer Veränderung, initiieren sie diese möglicherweise. Je mehr Handelnde ihre Bedürfnisse dabei als nicht erfüllt ansehen und je weiter die Kluft zwischen den Interessen und existierenden Praktiken, desto größer ist die Chance, dass Beteiligte als *change agents* aktiv werden. Insofern bleibt eine Reflexion über institutionelle Praktiken, die mit den Interessen der jeweiligen Akteur\*innen übereinstimmen bzw. diesen zumindest nicht zuwiderlaufen, in der Regel aus. Erst bei persönlichem Interesse an einer Veränderung einer Institution wird die Reflexion über bestehende Praktiken angekurbelt und deren Ineffizienz zur Bedürfnis- bzw. Interessenbefriedigung offenbar. Reflexionsprozesse können außerdem beginnen, wenn Institutionen in einem Widerspruch zueinanderstehen. Abhängig davon, ob eine Gruppe von Akteur\*innen zu einem Einverständnis über die Widersprüche gelangt, können sie gemeinsam alternative Modelle institutioneller Ordnung entwickeln und für diese mobilisieren (vgl. Seo und Creed 2002, S. 232–239).

In ihrem Modell des praxisgetriebenen institutionellen Wandels konkretisieren Smets et al. (2012) den Ursprung solchen Wandels weiter. Nimmt ein\*e Akteur\*in so beispielsweise in seinem (/ihrem) Arbeitsalltag ein Problem wahr, das als dringlich empfunden wird, kann diese\*r sich aktiv zu dessen Lösung einbringen. Aufgrund der alltäglichen Praxisorientierung wird versucht, eine pragmatische Lösung, d. h. im Rahmen eines tentativen und iterativen Prozesses, für das aktuelle Problem zu finden. Die strukturelle Ebene des institutionellen Wandels, die manifeste Implementation, bleibt im Hintergrund, wobei sich die Praktik im Arbeitsumfeld dennoch verbreitet, ohne dass zentrale Beteiligte konkret einbezogen werden müssten. Die Verbreitung aufzuhalten und den Status Quo gegenüber dem Wandel zu bewahren, ist dadurch schwierig (vgl. Smets et al. 2012, S. 891ff).

Im Gegensatz zu den zwei bisher vorgestellten Modellen betrachtet Csigó (2006) den institutionellen Wandel zwar ebenfalls aus neo-institutionalistischer Perspektive, fokussiert dabei jedoch mehr auf die Implementation politischer Institutionen als auf solche, die im weitesten Sinne als eingelebte soziale Praktiken verstanden werden können. Diese fasst sie wie folgt:

Politische Institutionen sind auf Dauer angelegte, in hierarchische Systeme integrierte formale, d. h. klar geordnete und verfestigte Regeln, Regelsysteme und Verfahrensweisen sowie sozial-normative Verhaltensmuster, welche die Interaktionen zwischen Individuen in und zu verschiedenen Einheiten der Politik und Ökonomik strukturieren. (Csigó 2006, S. 65)

Zudem benennt sie die Aufgaben von Institutionen:

Institutionen bestimmen maßgeblich den Prozess der politischen Handlungskoordination, also der Meinungsbildung, Konfliktaustragung, Konsensbildung, Entscheidungsfindung und den Entscheidungsvollzug. Sie werden von den betroffenen Akteuren als ‚angemessen‘ und deshalb als legitim angesehen und können gegebenenfalls mit Hilfe von Sanktionen durchgesetzt werden. Institutionen legen darüber hinaus die Verfügungsberechtigung der Akteure über Handlungsressourcen fest. (Csigó 2006, S. 65)

Csigó (2006) erklärt institutionellen Wandel anhand eines *Drei-Ebenen-Modells* mit einigen Erweiterungen gegenüber dem *Grundmodell institutionellen Wandels*. Im Drei-Ebenen-Modell stellen *exogene Herausforderungen* (erste Ebene) Einflüsse außerhalb des staatlichen Systems dar, die durch Interaktionen von (internationalen) Akteur\*innen ausgelöst werden. Die exogenen Herausforderungen wirken auf die *institutionelle Struktur* (zweite Ebene). Ihre Beschaffenheit bestimmt, ob die Herausforderungen beherrscht werden können. Die institutionelle Struktur steht in einer Wechselwirkung mit den *Akteur\*innen* (dritte Ebene). Die Akteur\*innen können allerdings nur indirekt handeln, da die institutionelle Struktur die Handlungsmöglichkeiten vorgibt. Infolgedessen können Beteiligte nur mittel- bzw. langfristig handeln, indem sie Institutionen verändern. Somit machen die Institutionen die Problemlösungsfähigkeit eines politischen Systems aus (vgl. ebd., S. 108–111). Institutioneller Wandel kann dabei durch die Formen der Anpassung, Reform, Neuausrichtung, Transformation oder Revolution erfolgen (vgl. ebd., S. 113–118). In der Erweiterung des Drei-Ebenen-Modells fügt Csigó kollektive Ideen und die institutionelle Umwelt hinzu. In Anlehnung an Goldstein und Keohane (1993) spricht sie kollektiven Ideen, die z. B. im Grundgesetz deutlich werden, und ihrer Anerkennung eine besondere Bedeutung als „Voraussetzung für die Existenz politischer Institutionen“ (Csigó 2006, S. 121) zu. Das Institutionensystem, welches jede Institution umgibt, bildet zusammen mit den sozialen Beziehungen zwischen Akteur\*innen und materiellen sowie immateriellen Ressourcen die institutionelle Umwelt (vgl. ebd., S. 125). Die Bestandteile des Modells wirken zusammen, indem „Herausforderungen [...] im Institutionensystem durch Institutionen (durch die Variablen ‚Institution‘ und ‚institutionelle Umwelt‘ modelliert) sichtbar [werden] und bewirken eine Veränderung in einer oder mehreren Variablen des politisch-institutionellen Systems“ (vgl. ebd., S. 127). Analog zu den Modellen bei von Seo und Creed (2002) und dem von Smets et al. (2012) entsteht Wandel dabei aus einer Situation der Disharmonie von Herausforderungen, Akteursinteressen und der Fähigkeit bestehender Institutionen, diese Interessen in Anbetracht der neuen Herausforderungen zu erfüllen. Die Folge ist, dass der institutionelle Status Quo nicht länger aufrechterhalten werden kann und Veränderungen vorgenommen werden (vgl. ebd., S. 128). Solche institutionellen Veränderungen entstehen dabei nach Csigó (2006) über Lernprozesse, die sie in fünf verschiedene Varianten unterteilt: „1. Anpassungslernen: Anpassung anhand Verbesserungslernen; 2. Wiederbelebungs-lernen: Reform anhand Verbesserungslernen; 3. Innovationslernen: Reform anhand Veränderungslernen; 4. Fortschrittslernen: Neuausrichtung anhand Veränderungslernen; 5. Neuaufbaulernen: Veränderungslernen bei Transformationsprozessen“ (Csigó 2006, S. 187).

## 1.4 Institutionelle Innovationen: Policy Diffusions-, Transfer- und Konvergenzforschung

Den Kern der Innovationsforschung markiert aus politikwissenschaftlicher Perspektive die Untersuchung neu geschaffener Politiken und/oder Institutionen, durch die bestehende politische Strukturen, Prozesse und Lösungsansätze zu verändern gesucht werden (vgl. Kersting 2017b, S. 2). Daran anschließend stellt die Beobachtung der Angleichung ebensolcher Politiken sowie daraus folgend Institutionen zwischen politischen Systemen die Basis der Diffusions-, Transfer- und Konvergenzforschung dar.

Anlehnend an einschlägige Forschungsliteratur, in der der Begriff der Innovation neben politikwissenschaftlichen ebenso in wirtschafts- und gesellschaftswissenschaftlichen Zusammenhängen diskutiert wird, fasst Zapf (1994, S. 28f) unter Innovationen allgemein „neue materielle und soziale Technologien, die helfen, unsere Bedürfnisse besser zu befriedigen und unsere sozialen Probleme besser zu lösen“. Die Neuerung ist dabei weniger als „Invention“ (Moldaschl 2010, S. 2) im Sinne einer ‚Erstmaligkeit‘ zu verstehen als vielmehr anhand der Abgrenzung zu bestehenden Strukturen. Das wesentliche Kriterium der Innovation besteht demnach vor allem in der Überlegenheit des Neuen gegenüber dem Alten (vgl. Mai 2014, S. 16). Insofern kann auch eine Adaption einer solchen Neuerung durch ein anderes politisches System als Innovation in ebendiesem politischen System begriffen werden. Eine Adaption von Innovationen belegt – angewandt auf die politische Praxis – nur die Überlegenheit der neu geschaffenen Politiken und/oder Institutionen gegenüber den alten Praktiken, existierende Probleme besser zu lösen bzw. bestehende Krisen bewältigen zu können. Kersting (2017b, S. 6) führt als mögliche Krisen und Probleme, die Innovationen hervorrufen können, unter anderem den Erhalt von Wirtschaftswachstum, die Bewahrung von Verwaltungsfähigkeit und -attraktivität ebenso wie die Mobilisierung von Unterstützung durch Wähler\*innen (aus akteurszentrierter Sicht) an. Der Fokus der Innovationsforschung liegt dabei auf der Ausgestaltung der Innovation und deren Zustandekommen und nicht, wie bei der Diffusions-, Transfer- und Konvergenzforschung, auf der daran anschließenden Implementation bzw. dem Umgang mit Innovationen seitens anderer politischer Systeme. Dies gilt es im Folgenden genauer zu erläutern.

*Politikkonvergenz* bezeichnet eine „im Zeitablauf zunehmende Ähnlichkeit zwischen einem oder mehreren Merkmalen einer bestimmten Politik über verschiedene Rechtsräume hinweg“ (Lütz 2007, S. 135). Eine solche zunehmende Ähnlichkeit muss allerdings nicht notwendig auf eine direkte oder indirekte Beziehung zwischen den betreffenden politischen Systemen zurückzuführen sein. Vielmehr kann sie auf Zufälligkeit beruhen oder nur das Resultat voneinander unabhängiger, aber identischer Reaktionen seitens politischer Systeme auf ähnlichen Problemdruck darstellen (vgl. Busch und Jörgens 2007, S. 201). Im Gegensatz dazu betont *Politiktransfer* die konkrete Übertragung bestimmter Politiken oder Institutionen von einem politischen System zu einem anderen (vgl. Holzinger et al. 2007, S. 13). Damit ist die Ursache für die Implementierung einer bestimmten Politik innerhalb eines politischen Systems eindeutig in einer wie auch immer beschaffenen Beziehung zu einem anderen politischen System verortet. Die betreffenden politischen Systeme stehen folglich „mindestens in einer Konstellation der Beobachtung zueinander“ (Lütz 2007, S. 133). Auch *Politikdiffusion* (u.a. Elkins und Simmons 2005; Eyestone 1977) hat die Übertragung bestimmter Politiken von einem politischen

System in ein anderes zum Kerninhalt. Allerdings beschränkt sich der Gegenstandsbereich auf die intentionale, (meist) freiwillige Übernahme einer bestimmten Politik oder Institution als Ausdruck multilateraler Interdependenz und Kommunikation (vgl. Busch und Jörgens 2007, S. 213).

In Abgrenzung zur Diffusions- und Transferforschung liegt der Fokus der Konvergenzforschung nicht auf der Erklärung der Ursachen zunehmender Ähnlichkeit zwischen politischen Systemen, sondern vielmehr auf der bloßen Feststellung ebendieser und ist damit rein ergebnisorientiert (vgl. Holzinger et al. 2007, S. 13). Transfer- und Diffusionsforschung (siehe z. B. Elkins und Simmons 2005; Eyestone 1977) stellen hingegen den Prozess der Übertragung einer Politik oder Institution und die dem zugrundeliegenden Kausalmechanismen in den Vordergrund. So handelt es sich beispielsweise bereits um Diffusion, wenn ein politisches System von einem anderen politischen System gelernt hat, dass eine bestimmte Politik nicht die gewünschte Wirkung zeigt, weswegen darauf verzichtet wird, jene selbst zu implementieren. Anders als bei der Messung von Konvergenz berühren Diffusion und Transfer demnach nicht notwendig die Frage nach der tatsächlichen Umsetzung einer Politik und können in einigen Fällen sogar eine vergrößerte Divergenz zur Folge haben (vgl. Tews 2002, S. 5; Jahn 2015, S. 252).

Im Rahmen der Untersuchung der Prozesse zielt die Transferforschung insbesondere auf die konkreten Ursachen sowie die Ausgestaltung und Modifikation der transferierten Politik im jeweiligen politischen System (vgl. Holzinger et al. 2007, S. 16). Im Zentrum stehen dabei vor allem die Mikro- und Mesebene, d. h. die Betrachtung individueller Prozesse. Genauer gesagt steht die Untersuchung der Rolle, des Einflusses sowie der Handlungsmöglichkeiten individueller Akteur\*innen, sogenannter „transfer agents“ (Stone 2004, S. 546) im Fokus. Dazu zählen Einzelpersonen, aber u.a. auch Parteien, Regierungs- wie Nichtregierungsorganisationen, Experten- und Wirtschaftsverbände sowie (internationale) „advocacy alliances“ (Sabatier 1993) und „advocacy networks“ (Stone 2004, S. 550), d. h. Zusammenschlüsse ebensolcher Akteur\*innen (vgl. Rave und Albrecht 2016, S. 27).

Die Diffusionsforschung widmet sich der Makroebene und richtet ihr Erkenntnisinteresse somit vor allem auf die „räumlichen, sozioökonomischen und strukturellen Gründe für die Übernahme von Innovationen und weniger auf die individuellen Motive der Akteure“ (Lütz 2007, S. 134). Innerhalb der Forschungsliteratur existiert eine hohe Diversität solcher Gründe, die zur Erklärung für die Übernahme einer Politik oder Institution angeführt werden. Graham et al. (2013, S. 690–695) fassen in ihrer Untersuchung einschlägiger Diffusionsstudien diese Gründe in vier Hauptkategorien zusammen, die im Folgenden kurz erläutert werden sollen: learning, competition, coercion und socialization.

*Learning* (ebd., S. 690f) beschreibt die bewusste Umsetzung (/Nichtumsetzung) einer Politik durch ein politisches System, wenn sich diese bei einem anderen politischen System entweder als effektiv (/ineffektiv) zur Lösung eines bestehenden Problems oder als besonders attraktiv (/unattraktiv) – beispielsweise bezogen auf eine angestrebte Wiederwahl – erwiesen hat.

Unter *competition* (ebd., S. 691f) werden all diejenigen Implementationen von Politiken gefasst, die in der Wettbewerbslogik zwischen politischen Systemen bzw. Marktmechanismen begründet liegen. Dazu zählen sowohl solche Politiken, die eingeführt wurden, um aus wirtschaftlicher Perspektive mit

anderen politischen Systemen Schritt halten zu können wie z.B. Steuererleichterungen (Grunderwerbssteuer), als auch solche, die regulativen oder auch revanchistischen Zwecken dienen wie das Erheben von Zöllen auf internationaler Ebene als Reaktion auf bereits erhobene Zölle anderer politischer Systeme in Handelskonflikten.

*Coercion* (ebd., S. 692) meint im Allgemeinen die Einführung von Politiken, die auf von anderen politischen Systemen ausgeübten Zwang oder Druck zurückzuführen sind. Zwang als Grund für die Übernahme einer Politik steht allerdings im Widerspruch zum engen Diffusionsbegriff, der – in Abgrenzung zum weiten Diffusionsbegriff – explizit auf der Freiwilligkeit einer Politikimplementation abstellt. Die Menge an Sachverhalten, die sich unter „Diffusion“ oder auch „Zwang“ als eine mögliche Ursache von Diffusion fassen lassen, unterscheidet sich aufgrund der Uneinigkeit über die Definition und Operationalisierung ebendieser Begriffe innerhalb der Diffusionsforschung immens (vgl. Jahn 2015, S. 268f). Ausgehend von einem engen Diffusionsbegriff ist es notwendig, die von Graham et al. (2013, S. 692f) möglichst allgemein gefasste Kategorie „coercion“ einzuschränken: So gilt in diesem Fall, nur diejenigen Politikimplementationen als für die Diffusionsforschung relevant zu berücksichtigen, die zwar in einem weiten Sinn Zwängen zuzuschreiben sind, d. h. an sich selbst nicht vom betreffenden politischen System gewünscht werden, dabei allerdings als Mittel zur Verfolgung eines wünschenswerten und freiwillig festgesetzten Ziels angedacht sind. Zum einen kann durch diese zusätzliche konditionale Bedingung eingeführten Politiken Rechnung getragen werden, die selbst nicht unmittelbar gewünscht sind, aber vor dem Hintergrund eines übergeordneten Ziels implementiert wurden wie beispielsweise die Harmonisierung politischer Systeme in Bezug auf eine bestimmte Thematik (Kultusministerkonferenz). Zum anderen gelingt es so, Politiken, die nur das Ergebnis von Macht eines politischen Systems gegenüber einem anderen darstellen und damit die Freiwilligkeit der Implementation unterminieren, als Gegenstand der Diffusionsforschung auszuschließen. Folglich sind, sofern ein enger Diffusionsbegriff zugrunde gelegt wird, unter coercion nur diejenigen Politiken zu subsumieren, die das Resultat selbstgesetzter Zwänge darstellen.

Als vierte und letzte Kategorie möglicher Gründe von Diffusion nennen Graham et al. (2013, S. 694f) *socialization*. Dies beschreibt die Übernahme von Politiken aufgrund sich veränderter Präferenzen und Einstellungen im Rahmen eines interdependenten Beziehungsgeflechts (z.B. internationale Organisationen) zwischen politischen Systemen. Die jeweilige Politikimplementation ist damit als Folge einer „Internalisierung der durch die Organisation vermittelten Normen durch ihre Einbettung in nationalstaatliche Entscheidungsprozesse“ (Tews 2002, S. 28) zu betrachten. Beispiele hierfür bilden die sukzessive Einführung der gleichgeschlechtlichen Eheschließung innerhalb europäischer Staaten auf internationaler oder auch die Ausrufung eines Klimanotstands in unterschiedlichen Kommunen auf lokalpolitischer Ebene.

## 2 Institutioneller Wandel auf lokaler Ebene mit Migrationsbezug

Infolge dieses kursorischen Überblicks über allgemeine Erklärungsansätze, Forschungsheuristiken und Theorien zum institutionellen Wandel, gilt es im folgenden zweiten Teil des Working Papers, einige migrationsbezogene institutionelle Implementationen auf lokaler Ebene der letzten Jahrzehnte beispielhaft darzustellen und die Hintergründe ihrer Entstehung zumindest im Ansatz zu skizzieren. Die Veränderungen bzw. Neu-Einrichtungen von Institutionen lassen sich auf lokaler Ebene in Bezug auf Migration und Integration grob in vier Bereiche einteilen, wenngleich sich die vorzustellenden Beispiele durch die enge Verzahnung der Bereiche nicht immer völlig eindeutig dem einen oder dem anderen zuordnen lassen:

- i. Administrative Innovationen in der kommunalen Migrations- und Integrationspolitik
- ii. Pädagogische Innovationen mit Bezug zu Migration und Integration
- iii. Soziale Innovation im Bereich Migration und Integration
- iv. Demokratische Innovation im Bereich Migration und Integration

### 2.1 Administrative Innovationen in der kommunalen Migrations- und Integrationspolitik

Die Reformen der kommunalen Verwaltung und Politikgestaltung in den Neunzigerjahren sind im Politikfeld der kommunalen Integrationspolitik etwa zehn Jahre später zu erkennen. In Betrachtung der Verwaltungsreformen bezogen auf kommunale Integrationspolitiken zeigt sich, dass insbesondere die Zusammenarbeit von Verwaltungs- und Lokalpolitikakteur\*innen mit der Zivilgesellschaft deutlich zugenommen hat. Infolgedessen ist die Partizipation zivilgesellschaftlicher Akteur\*innen mit Migrationshintergrund maßgeblich angestiegen. Die Veränderungen basieren auf dem Paradigmenwechsel in der bundesweiten Integrationspolitik. Die rot-grüne Bundesregierung hielt im Koalitionsvertrag 1998 fest, dass der Zuwanderungsprozess unumkehrbar sei und erkannte Deutschland im Zuwanderungsgesetz von 2005 und der anschließenden Erweiterung der Integrationspolitik als Zuwanderungsland an. Integration wurde als gemeinsame Aufgabe verschiedener staatlicher und nicht-staatlicher Akteure auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene konzipiert und z. B. Dialogformate wie die Deutsche Islam Konferenz eingerichtet. Zudem wurden Vorhaben in politikfeldübergreifenden Dokumenten wie dem Nationalen Integrationsplan festgehalten.

Kommunale Verbände, Stiftungen und (inter-)nationale Städtenetzwerke gestalten diesen Prozess auf kommunaler Ebene (vgl. Gesemann 2016, S. 282). So nutzen die Kommunen die durch die Änderungen bundesweiter Gesetze erweiterten finanziellen und rechtlichen Möglichkeiten, um ihre in den Achtziger- und Neunzigerjahren „reaktiv-unsystematisch“ (Krummacher 2011, S. 188) aufgebauten Integrationspolitiken im Hinblick auf die Verstärkung des lokalen Integrationspotentials in den 2000ern neu zu strukturieren. Die Kommunen agieren dabei als Moderatoren, die Angebote und Maßnahmen aus verschiedenen Bereichen mit Integrationsbezug wie Bildung und Arbeitsintegration



zum Beispiel über sogenannte Diaspora-Organisationen zu koordinieren versuchen (s.u.).<sup>2</sup> Zur Bündelung und Koordination ihrer Integrationsbemühungen ergänzen viele Kommunen ihre Strukturen zudem um Integrationsbeauftragte. Die Einrichtung dieses Amtes ist nur in den wenigsten Bundesländern gesetzlich vorgeschrieben. Einzig in Berlin muss diese Position in den Strukturen der Bezirksebene vorhanden sein. In Baden-Württemberg und Brandenburg bestehen Kann-Regelungen für die Einführung des Amtes auf kommunaler Ebene, während in Sachsen die Kreise angehalten sind, eine\*n Beauftragte\*n zu ernennen (vgl. Bogumil und Hafner 2017, S. 25).

Der bereits beschriebene Wandel in Bezug auf den Modus politischer Steuerung, von Government zu Governance, hat außerdem dazu beigetragen, dass Integration zunehmend als Querschnittsaufgabe der Kommunalverwaltungen aufgefasst wird, wobei die Kommunen – insbesondere vor dem Hintergrund der Zuwanderung Geflüchteter – unterschiedliche Organisationformen zur Bündelung der Aufgaben gefunden haben: *Integrierte Verwaltungseinheiten* führen alle Verantwortungsbereiche und Aufgaben, die die unmittelbare Integrationsverwaltung betreffen, in einer neuen Verwaltungseinheit zusammen (Bogumil et al. 2018, S. 77ff). Dahingegen ist bei einem *Querschnittsamt* keine Neuordnung wie bei einer integrierten Verwaltungseinheit, sondern lediglich die Herauslösung integrationsbezogener Verwaltungseinheiten notwendig, die dem Querschnittsamt zugeordnet und durch dieses koordiniert werden. Fachbereiche bleiben dabei erhalten und eigenverantwortlich. Das Querschnittsamt hat eine beratende Funktion inne und kann als Zentrale zur strategischen Ausrichtung kommunaler Integrationsarbeit verstanden werden (vgl. ebd., S. 79f). *Stabsstellen* sind spezielle Organisationseinheiten, die nicht in die Linienorganisation der kommunalen Verwaltung eingegliedert sind. Sie besitzen weder Weisungskompetenz noch Unterbau, beschäftigen sich mit ausgewählten Themen und versuchen diese in den jeweiligen Ämtern zu platzieren, wodurch ihnen im Wesentlichen eine strategische Funktion obliegt (vgl. ebd., S. 80f). Bei der *Federführung* wird die Verantwortung in puncto Integration an ein bestimmtes, bereits bestehendes Amt übertragen (vgl. ebd., S. 82). Im Rahmen von *Projekten* werden klar umrissene Vorhaben mit definiertem Anfang und Schluss bearbeitet. Angestoßen werden solche Projekte zumeist durch vom Land, Bund oder die EU geförderte Programme und die Mitarbeiter\*innen dabei in der Regel aus bereits bestehenden Ämtern rekrutiert (vgl. ebd., S. 82 f.). *Kooperationsgremien* dienen der formellen oder informellen Abstimmung von Mitarbeiter\*innen aus verschiedenen Ämtern (vgl. ebd., S. 77ff).

Überdies haben viele Städte, infolge einer Vielzahl von Forderungen, Migrant\*innenvertretungen einzusetzen, begonnen, offene Stellen in kommunalen Verwaltungen verstärkt mit Bewerber\*innen mit Migrationshintergrund zu besetzen. Vielerorts zielen die Bemühungen darauf ab, den Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund so weit zu erhöhen, dass er dem Anteil von Zugewanderten innerhalb der Kommune entspricht. Ergänzend dazu streben viele Kommunen an, die Verwaltungsmitarbeiter\*innen für besondere Anforderungen, die im Rahmen ihrer Arbeit mit der Einwande-

---

<sup>2</sup> In dieser Entwicklung sind z. B. die Bestrebungen zur interkulturellen Öffnung der Verwaltungen und Integrationslotsenprojekte einzuordnen (vgl. Bommers 2018, S. 115).

rungsgesellschaft erwachsen, zu sensibilisieren und in Bezug auf interkulturelle Kompetenzen weiterzubilden (vgl. Kelttek 2008, S. 280f). Hunger und Metzger (2013) weisen in diesem Zusammenhang allerdings darauf hin, dass die wissenschaftliche Evaluation der interkulturellen Öffnung in diversen Bereichen erst begonnen habe und zur Verhinderung von Fehlentwicklungen weiter ausgebaut werden sollte (vgl. Hunger und Metzger 2013, S. 14).

### 2.1.1 Kommunale Integrationszentren

Um einerseits „Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen entlang der Bildungskette [zu] verbessern“ (Ulusoy et al. 2016, S. 7) und andererseits die Maßnahmen zur Integration auf lokaler Ebene zu koordinieren, wurde in NRW auf Basis des *Gesetzes zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration* aus dem Jahr 2012 für alle Kreise und kreisfreien Städte die Möglichkeit geschaffen, ein *Kommunales Integrationszentrum (KI)* einzurichten. Voraussetzung für die Einrichtung eines solchen KI ist das Vorhandensein eines Integrationskonzepts im jeweiligen Kreis bzw. der kreisfreien Stadt (vgl. Speth und Bojarra-Becker 2017, S. 16; Gesemann 2016, S. 297; Ulusoy et al. 2016, S. 7). Mit dieser Neuerung sollen die *Regionalen Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien (RAA)* und *Innovative Konzepte Kommunaler Integrationsarbeit (Komm-In-Projekte)* verbunden werden (vgl. Bainski 2015, S. 105). Die RAA waren in vielen NRW-Städten Teil der Integrationsarbeit, darunter z. B. über mehr als 30 Jahre Gelsenkirchen, während diese Struktur in anderen Städten wie Münster nicht vorhanden war (vgl. Huth 2010). Erklärtes Ziel ist es, die KI mit Querschnittsaufgaben zu betreiben, um sowohl die Verwaltung als auch Kultureinrichtungen und Vereine interkulturell auszurichten.

Über die KI sind bisher kaum wissenschaftliche Veröffentlichungen entstanden. Erwähnenswerte Ausnahmen bilden Ulusoy et al. (2016) sowie Czerwinski und Otto (2018). Letztgenannte konzentrieren sich auf die Untersuchung der instrumentellen Unterstützungsleistungen durch die KI und stellen im Zuge ihrer vergleichenden Analyse einzelner Integrationskonzepte fest, dass die durch das jeweilige KI angebotenen Unterstützungsleistungen das Ziel der Stärkung der gesellschaftlichen Partizipation von Menschen mit Migrationshintergrund im Sinne einer Hilfe zur Selbsthilfe befördern. Ulusoy et al. (2016) haben sich der allgemeinen Evaluation der KI gewidmet und ziehen nach den ersten drei Jahren seit der Einführung ein positives Fazit. Danach ist durch die Einrichtung dieser Zentren „eine funktionierende Infrastruktur entstanden, die die Koordinierung der Integrationsarbeit in den Kommunen gewährleistet, zu ihrer konzeptionellen Weiterentwicklung beiträgt und dabei kommunale wie nicht kommunale Akteure einbezieht“ (ebd., S. 93). Weiterhin sind Bildungs- und Querschnittsaufgaben im Verlauf der Evaluation durch die KI maßgeblich weiterentwickelt worden. Durch die Bündelung der vorhandenen Strukturen wird die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen kreisfreien Kommunen bedeutend verbessert. Die KI tragen demnach maßgeblich zur Vernetzung von Akteur\*innen innerhalb und außerhalb der Verwaltung bei und vertiefen auch die Zusammenarbeit mit der *Landesweiten Koordinierungsstelle Kommunale Integrationszentren (LaKI)*, wobei vor allem Fortbildungsangebote der zentralen Stelle vielfach in Anspruch genommen werden (vgl. ebd., S. 92f).

### 2.1.2 Integrationslotsen

Integrationslotsenprojekte sind ein Beispiel für die verstärkte Zusammenarbeit von Staat und Zivilgesellschaft. Mithilfe von bereits viele Jahre in Deutschland lebenden Migrant\*innen zielen die Konzepte darauf ab, Neuzugewanderten den Alltag in der neuen Umgebung zu erleichtern (vgl. Huth 2007, S. 1). Diese als Lotsen-, Mentoren- oder auch Patenprojekte benannten Angebote nutzen seit Mitte der Nullerjahre ehrenamtliches Engagement zur sprachlichen, beruflichen oder gesellschaftlichen Integration und Teilhabe in der Kommune (vgl. Gesemann 2015, S. 53).

Bisher existieren nur wenige Publikationen, die Integrationslotsenprojekte umfassend analysieren. Aufbauend auf der Studie von Huth (2007), in der diverse lokale Projekte untersucht werden, um eine Umsetzungsstrategie zu entwickeln, die als Planungsgrundlage für Kommunen und Länder zur Initiierung eigener Integrationslotsenprojekte diene, unterscheidet Gesemann (2015) – trotz großer Schnittmengen – vier Typen niedrigschwelliger Integrationsbegleitung: Sprach- und Kulturmittler (1) übernehmen eine Kommunikations- oder Übersetzungsfunktion, indem sie Neuzugewanderten beim Kontakt mit Institutionen des Gesundheits- und Sozialwesens helfen. Integrationslotsen (2) begleiten die Migrant\*innen zu Behörden und Ämtern und geben ihnen bei Bedarf Tipps für weitere Beratungseinrichtungen. Ihnen kommt demnach eine Orientierungs- bzw. Wegweiserfunktion zu. Sogenannte Stadtteilmütter (3) leisten proaktiv soziale Arbeit. Sie informieren sonst für Behörden und Ämter schwer zu erreichende Familien über z.B. Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen und führen sie gegebenenfalls an professionelle Angebote und Unterstützungsleistungen heran. Die Stadtteilmütter erfüllen damit eine Aufklärungs- oder auch Brückenbildungsfunktion. Mentoring- und Patenschaftsbeziehungen (4) ermöglichen einen Erfahrungs- und Wissenstransfer. Da die Kooperation auf Dauer angelegt ist, sorgen beidseitiges Vertrauen und Wertschätzung für eine Motivations- und Vorbildfunktion der Mentor\*innen bzw. Pat\*innen. Innerhalb des urbanen Raums ist festzustellen, dass sich derartige Projekte bereits verstetigt haben, während sie in ländlichen oder kleinstädtischen Umgebungen projektbezogen bzw. zeitlich befristet angelegt sind (vgl. Gesemann 2015, S. 52f). Viele Integrationslotsenprojekte lassen sich vor dem Hintergrund der Verwaltungsreform ebenfalls in die verstärkte Zusammenarbeit zwischen Staat und Zivilgesellschaft einordnen (vgl. Kersting 2013, S. 131).

## 2.2 Pädagogische Innovationen mit Bezug zu Migration und Integration

Lange bevor Deutschland auf politischer Ebene offiziell als Zuwanderungsland anerkannt wurde, waren im Bereich der pädagogischen Arbeit im Hinblick auf Migration und Integration bereits diverse institutionelle Veränderungen zu erkennen. Im Folgenden werden einige solcher sich gewandelten Herangehensweisen und Praktiken in Schulen und die interkulturelle Öffnung von sozialen Diensten und der Jugendhilfe dargestellt.

### 2.2.1 Veränderungen im Schulunterricht

Nachdem sich in den Achtzigerjahren die Erkenntnis manifestierte, dass die Schüler\*innen aus den sogenannten Gastarbeiterfamilien in Deutschland bleiben würden, vermittelten Schulen im Sinne des Multikulturalismus und Interkulturalität zunehmend kulturelle Diversität als Bereicherung. Als Reaktion auf rechtsradikale und rassistische Vorfälle in den Neunzigerjahren rückte antirassistische Arbeit

in den Fokus politischer Bildung an Schulen, indem z. B. über Migrationsmotive und Hintergründe von Vorurteilen aufgeklärt und selbstreflexive Prozesse angeregt wurden (vgl. Karakaşoğlu 2012, S. 106). Aktuellere Ansätze interkultureller Bildung befassen sich stärker mit den strukturellen und institutionellen Bedingungen, die das Lernen von Schüler\*innen mit und ohne Migrationshintergrund beeinflussen und heben in diesem Zusammenhang die Bedeutung gleicher Bildungschancen hervor (siehe z. B. Gomolla 2005; Mecheril 2013).

Für Schulen stellen Fremdsprachigkeit und religiöse Diversität neuzugewanderter Schüler\*innen zentrale Herausforderungen dar (vgl. Neumann und Karakaşoğlu 2011, S. 55). Obwohl sich Schulen im gesamten Bundesgebiet mit diesen Herausforderungen konfrontiert sehen, wird ihnen unterschiedlich und zum Teil unkoordiniert begegnet. Die Regelung schulischer Angelegenheiten unterliegt dem Kompetenzbereich der Landesebene, was die Heterogenität im Umgang mit den durch Migration und Integration entstehenden Herausforderungen im Schulbereich zwischen den Bundesländern zwar erklärt, allerdings existieren auch auf Länderebene oftmals keine einheitlichen Konzepte zur interkulturellen Arbeit, sodass z. B. in NRW die einzelnen Schulen selbst entschieden haben, wie sie mit neu angekommenen geflüchteten Schüler\*innen (insbesondere ab dem Herbst 2015) umgehen. So wurden die neuen Schüler\*innen in einigen Fällen in bestehende Klassen integriert, damit sie schnell soziale Kontakte zu einheimischen Klassenkamerad\*innen aufbauen können; in anderen Fällen wurden so bezeichnete „Willkommensklassen“ für nicht deutsch-sprachige Schüler\*innen gegründet. Diese gesonderten Klassen werden in der Literatur als Segregationsmaßnahmen beschrieben, die es zu vermeiden gelte (vgl. Karakaşoğlu 2012, S. 110).

Der Umgang mit religiöser Diversität von Schüler\*innen wird zwischen den Bundesländern ebenfalls unterschiedlich gehandhabt. Zwar eröffnet der Gleichbehandlungsgrundsatz des Grundgesetzes allen in Deutschland anerkannten und praktizierenden Religionsgemeinschaften grundsätzlich die Möglichkeit, Religionsunterricht an Schulen erteilen zu können, nur ist jener Grundsatz mit allgemeinen Einschränkungen wie einer generellen Mindestteilnehmer\*innenzahl oder der engen Zusammenarbeit mit staatlichen Behörden bei der Ausgestaltung des Unterrichts kompatibel. Ausschließlich die Unterzeichnung eines Staatskirchenvertrags, der beispielsweise zwischen muslimischen Gemeinschaften und der Bundesrepublik Deutschland bislang nicht besteht, garantiert die Ausübung von Religionsunterricht an deutschen Schulen (vgl. Mückl 2013). Dementsprechend findet in einem Großteil der Schulen weiterhin lediglich nach evangelisch und katholisch getrennter Religionsunterricht statt, wobei Bayern, Bremen, NRW und Niedersachsen inzwischen islamischen Religionsunterricht – z. T. als Modellversuche – eingerichtet haben. In Hamburg wurde mit dem „Religionsunterricht für alle“ eine andere Vorgehensweise gewählt, bei der Religionsunterricht so gestaltet wird, dass Schüler\*innen gemeinsam bekenntnisorientiert unterrichtet werden (vgl. Neumann und Karakaşoğlu 2011, S. 55).

### 2.2.2 Interkulturelle Öffnung der sozialen Dienste und der Jugendhilfe

Der Grad interkultureller Öffnung der sozialen Dienste und der Jugendhilfe zwischen den Kommunen weicht wissenschaftlichen Untersuchungen zufolge stark voneinander ab. Sowohl in Bezug auf eine grundlegende Konzeptentwicklung als auch mit Blick auf die praktische Umsetzung wie die Einstel-

lung von Personal mit interkulturellen Kompetenzen oder die diesbezügliche Weiterbildung der Angestellten befinden sich die Kommunen auf einem sehr unterschiedlichen Stand (vgl. Filsinger 2002, S. 69). Dies zeigt sich insbesondere in der Jugendhilfe, in der Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund als Nutzer\*innen bereitgestellter Angebote vielerorts deutlich unterrepräsentiert sind, was Focali (2012, S. 125) vor allem auf Zugangsbarrieren und strukturellen Ausgrenzungsmechanismen, denen durch eine stärkere interkulturelle Öffnung jener Regeldienste begegnet werden könnte, zurückführt. So beschränken sich explizite (Förder-)Maßnahmen und Angebote für migrantische Kinder und Jugendliche noch immer fast ausschließlich auf solche, die mit Regelinstitutionen wie Schulen in Verbindung stehen (vgl. Filsinger 2002, S. 76).

## 2.3 Soziale Innovationen im Bereich Migration und Integration am Beispiel von Migrantenselbstorganisationen

Infolge der Zuwanderung von Geflüchteten wurden ab Herbst 2015 bundesweit vielfältige neue, lokale Initiativen gegründet, die den Neuzugewanderten einerseits das Ankommen in der neuen Gesellschaft erleichtern und andererseits die Bürgergesellschaft stärken sollten. Schiffauer (2017, S. 18) erkennt bei den Projekten, in denen Engagierte oftmals die Chance wahrnehmen wollten, Verantwortung für ihren Ort zu übernehmen, „eine bemerkenswerte Freude an Innovation“ (ebd.). Die Projekte lassen sich diversen Handlungsfeldern wie beispielsweise Wohnen, Empowerment und Nachbarschaftszusammenhalt zuordnen und werden von einem weiten Feld von Akteur\*innen wahrgenommen bzw. unterstützt. Neben Personen, die bereits zuvor ehrenamtlich engagiert waren, sind viele weitere Personen aktiv, auf die dies nicht zutrifft. So haben sich im Zuge jener Projekte eine Vielzahl von „neue[n] politische[n] Allianzen“ (ebd., S. 19) ausgebildet, in denen nicht nur Menschen verschiedener Religionen zusammenarbeiten, sondern auch Aktivist\*innen mit Unternehmen vor dem Hintergrund eines gemeinsamen Ziels kooperieren (vgl. ebd.).

In Retrospektive beginnt der institutionelle Wandel in Bezug auf Integration und Migration allerdings mit der Gründung erster Migrantenselbstorganisationen (MSO), mit denen sich die sogenannten Gastarbeiter bereits in den Sechziger- und Siebzigerjahren für eine Verbesserung ihrer Lebenssituation einsetzten. Als sogenannte Arbeitervereine – meist von Menschen gleicher Sprache bzw. Kultur initiiert – dienten MSO zunächst nur der geselligen Zusammenkunft und Traditionspflege (des Herkunftslands bzw. der -region). Später bildeten sich auch Religionsgruppen (z. T. mit Unterstützung aus dem Herkunftsland) und vor allem Zusammenschlüsse mit konkreten gesellschaftspolitischen Zielen wie Elterninitiativen, die sich für die Integration ihrer Kinder in das deutsche Schulsystem einsetzten (Hunger und Metzger 2011, S. 80f). Insofern markieren Migrantenselbstorganisationen seit Dekaden einen zentralen Bestandteil bürgerschaftlichen Engagements.

Obwohl die Zuwandernden mithilfe der MSO nach gesellschaftlicher Partizipation strebten, wurde die integrative Funktion der MSO in der Wissenschaft in den Achtzigerjahren insbesondere im Rahmen der sogenannten Esser-Elwert-Debatte durchaus kritisch diskutiert (vgl. Hoesch 2018, S. 101). Während Hartmut Esser (1986) argumentierte, dass Zusammenschlüsse von Einwandernden selbstausgrenzend wirken und die soziale Mobilität behindern würden, ging Georg Elwert (1982) davon

aus, dass sich Migrant\*innen gegenseitig bei der Integration in die Aufnahmegesellschaft unterstützen würden. Diese verschiedenen Sichtweisen auf MSO polarisierten die Wissenschaft ebenso wie die Politik, was zur Folge hatte, dass sich die Forschung über eine lange Phase hinweg – wenn überhaupt – ausschließlich mit dem assimilativen Potenzial von MSO beschäftigte (vgl. Thränhardt 2013, S. 14; Fijalkowski und Gillmeister 1997; Heckmann 1998).

Mit dem Paradigmenwechsel in der bundesweiten Integrationspolitik änderte sich auch in der Politik und der Wissenschaft vermehrt der Blick auf MSO (vgl. Hunger und Metzger 2011, S. 3; Kortmann 2011, S. 17). Wie im Nationalen Integrationsplan (Bundesregierung 2007) verankert, werden MSO mittlerweile auf allen Ebenen des föderalen Systems „in die Gestaltung struktureller, sozialer und inhaltlich-fachlicher Arrangements zur Integration von Zugewanderten einbezogen“ (Naumann 2011, S. 43). Im Zuge dieser gestärkten gesellschaftlichen Bedeutung und zunehmenden Anerkennung treten die MSO inzwischen „als gesellschaftspolitische Akteure auf und etablieren sich als Sachverständige für soziale und integrationspolitische Fragestellungen“ (Naumann 2011, S. 43).

Während die MSO auf der Meso-Ebene der Organisationen in der (politikwissenschaftlichen) Verbände- als auch in der (soziologischen) Migrations- und Organisationsforschung bisweilen nur selten als konkreter Forschungsgegenstand ins Zentrum der Betrachtung rückten, änderte sich dies mit ihrer gestiegenen gesellschaftspolitischen Bedeutung bzw. der Anerkennung ebendieser (vgl. Pries und Sezgin 2010, S. 7f). Thränhardt (2013, S. 7) fasst die Forschungsergebnisse zusammen und konstatiert, dass es in Deutschland vielfältige Migrant\*innenorganisationen gibt, die sich vor allem in den Bereichen Religion, Sport, Kultur und Integration engagieren – nur selten im Bereich der Arbeit. Viele Zugewanderte sind sowohl in herkunftsbezogenen als auch in nicht-herkunftsbezogenen Zusammenschlüssen aktiv, wobei die MSO dagegen hinsichtlich der Herkunft der Teilnehmenden zumeist homogen sind. Organisationsneigung und -effizienz variieren deutlich und regional ist die Offenheit, mit der Länder bzw. Kommunen den MSO begegnen und damit Partizipation ermöglichen, sehr unterschiedlich ausgeprägt (vgl. ebd., S. 7). Allerdings können auch nicht alle Bundesländer auf eine gleichermaßen lange Geschichte partizipationserschließender Arbeit von MSO zurückblicken; dies gilt insbesondere für die ostdeutschen Bundesländer (vgl. Naumann 2011, S. 47).

## 2.4 Demokratische Innovationen im Bereich Migration und Integration am Beispiel von Integrationsräten

Dieses bereits erwähnte Streben der als „Gastarbeiter“ nach Deutschland gekommenen Zugewanderten nach politischer Beteiligung in den Siebzigerjahren kann als Verlangen nach Mitbestimmung, Interessenvertretung und Chancengleichheit vor dem Hintergrund eines fehlenden Wahlrechts gedeutet werden. Die zunächst auf politisch-institutioneller Ebene ausschließlich advokatorisch über Kirchengemeinden, Vereine und/oder Parteien vertretenen ersten MSO wie Ausländerarbeits- und Koordinierungskreise wurden schließlich zu formal institutionalisierten Ausländerbeiräten (vgl. Kersting 2004, S. 192; 2019). Diese wurden – beginnend in Städten in Nordrhein-Westfalen Mitte der 1970er Jahre – zum besseren Umgang mit migrationsbezogenen Herausforderungen wie Sozialintegration, Konflikten zwischen Migrant\*innengruppen, verstärktem Rassismus und Konflikten um Wohnraum, Arbeits- und Ausbildungsplätze eingerichtet (vgl. Kersting 2004, S. 192; Kersting 2008b).

Insofern stellt die Initiierung von Ausländerbeiräten auch ein erstes Beispiel für migrationsbezogene Konflikte als Movers institutionellen Wandels auf kommunalpolitischer Ebene dar. Im Gegensatz zu den MSO wurden die Ausländerbeiräte als vermeintlicher Beginn der politischen Beteiligung in der Migrations- und Integrationsforschung positiv bewertet<sup>3</sup>: „Die Einrichtung von Ausländerbeiräten auf lokaler Ebene wurde dabei als ein erster positiver Schritt hin zur vollen politischen Partizipation von Migranten in der Bundesrepublik Deutschland verstanden“ (Hunger und Candan 2009, S. 10).

Seit dem Beginn des aktuellen Jahrtausends sind viele dieser Ausländerbeiräte zu sogenannten Integrationsräten reformiert worden. Mit der Namensänderung gingen verstärkte Entscheidungskompetenzen einher (vgl. Hunger und Candan 2009, S. 13). Hessen und NRW gelten als Vorreiter in Bezug auf die Befugnisse von Ausländerbeiräten bzw. Integrationsräten. Zum einen ist die Einrichtung der Gremien dort verpflichtend und zum anderen setzen sie sich in NRW sowohl aus gewählten Mitglieder\*innen als auch aus Delegierten des Stadtrats zusammen, während in Hessen sogar alle Mitglieder\*innen des Ausländerbeirats direkt gewählt werden (vgl. Friedhoff et al. 2016, S. 232). Am Beispiel NRWs stellen Friedhoff et al. (2016, S. 233) außerdem fest, dass Integrationsräte vielfach als Eintritt in eine kommunalpolitischen Karriere genutzt werden und auf diese Weise auch die Repräsentation von Menschen mit Migrationshintergrund im Stadtrat erhöhen, wobei Frauen in den Gremien zu meist unterrepräsentiert sind.

Hunger und Candan weisen darauf hin, dass seit Ende der 2000ern das Forschungsinteresse an Ausländerbeiräten bzw. Integrationsräten nachgelassen hat. Gründe dafür sehen sie zum einen in den nur geringen Mitentscheidungskompetenzen und zum anderen in dem eingeführten passiven Wahlrecht für EU-Ausländer bei Kommunalwahlen, das offenbar nicht nur bei den Migrant\*innen zu nachlassendem Interesse an Integrationsräten geführt habe (vgl. Hunger und Candan 2009, S. 15). Auch die genannten vielerorts durchgeführten Reformen zu Integrationsräten mit ausgeweiteten Kompetenzen gegenüber den Ausländerbeiräten haben das Forschungsinteresse nicht positiv beeinflusst (vgl. ebd., S.15f).

### 3 Fazit

Der kursorische Überblick über die institutionellen Implementationen im Rahmen lokaler ‚Integrationspolitiken‘ in den letzten Jahrzehnten zeigt deutlich, dass die durch Zuwanderung hervorgerufenen veränderten Bedingungen und neuen Herausforderungen ebenso wie die sich damit gewandelte Interessenslage relevanter Akteur\*innen institutionellen Wandel vorangetrieben haben, wie es vor allem von neo-institutionalistischen Ansätzen beschrieben wird. Der institutionelle Wandel als Anpassung an ebendiese Veränderungen in Bezug auf Interessenslage und Kontextbedingungen ist dabei allerdings begleitet von Konflikten zwischen unterschiedlichen Akteur\*innen und Akteursgruppen,

---

<sup>3</sup> Trotzdem wird in der Forschung darauf hingewiesen, dass offen sei, inwiefern die Beiräte die Forderungen der Zugewanderten nach politischer Partizipation erfüllen. Denn die Gremien sind auch heute oftmals lediglich Beratungsgremien ohne Stimmrecht (vgl. Kersting 2008a, S. 112f; Lubinski 1994). Zudem wird die Intransparenz der Wahlen und die niedrige Wahlbeteiligung von unter dauerhaft unter 20 Prozent in vielen Kommunen stark kritisiert (vgl. Lubinski 1994; Shajanian 2001, S. 72; Ottersbach 2003).

wobei der Modus des Austragens dieser Konflikte variiert und sich insbesondere auch im Zeitverlauf tendenziell verändert hat.

So setzten sich die Zugewanderten der sogenannten Gastarbeitergeneration zu Beginn der Siebzigerjahre – mangels politischer Repräsentationsmöglichkeiten – noch vorwiegend in bottom-up initiierten MSO für die Verbesserung ihrer Lebenssituation z.B. in Bezug auf den Bildungserfolg ihrer Kinder ein, da sie die bestehenden Institutionen im Bereich Schule und Bildung als nicht ausreichend für das Erreichen jenes Ziels anpasst empfanden. Für die letzten zwei bis drei Jahrzehnte zeichnet sich dagegen ab, dass migrations- und integrationsbezogener institutioneller Wandel zunehmend weniger in einseitiger Wirkungsrichtung, d. h. top-down oder bottom-up, herbeigeführt wurde, sondern sich entlang einer verstärkten Zusammenarbeit von zivilgesellschaftlichen Akteur\*innen, Politik und Verwaltung vollzog. Diese Verschränkung der beiden Perspektiven, im Zuge der voranschreitenden Entwicklung von Government zu Governance, spiegelt sich neben der zwar mit unterschiedlichem Erfolg, aber beinahe bundesweit angestrebten interkulturellen Öffnung der Verwaltungen beispielsweise auch in neuen kooperativen Konzepten wie z. B. dem der Integrationslotsen wider.

Während die Literatur zwar die neuen migrantischen Initiativen zur Durchsetzung weitergehender Freiheitsrechte hervorhebt, finden ‚demonstrative Partizipation‘ und Proteste der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, die nicht entweder gegen politische Entwicklungen im Herkunftsland gerichtet sind oder nur einen individualisierten Protest in Form gerichtlicher Klagen gegen Benachteiligungen (z.B. im Schulbetrieb) darstellen, kaum statt. Im Rahmen neuer sozialer und administrativer Innovationen werden die MSO vermehrt in die Erstellung kommunaler Infrastruktur eingebunden und nicht selten als Pilotprogramme in den Kommunen (KI in NRW) an bestehende Verwaltungseinheiten gekoppelt, um die Integration Neuzugewanderter zu erleichtern (co-production). In Bezug auf demokratische Innovationen zeigt sich zudem, dass in den Neunzigerjahren im Rahmen der neuen bundesweiten Governancestrukturen zivilgesellschaftlichen Gruppen neue Mitspracherechte eingeräumt wurden (co-decision). Die in den 1970er Jahren zunächst als Resultat von Konflikten in nur einigen wenigen Städten eingerichteten Ausländerbeiräte und ‚Runden Tische‘ mit migrantischen Vertreter\*innen, die ihren Ursprung in den Arbeitervereinen oder Elterninitiativen fanden, wurden in den 1990er Jahre in einigen Bundesländern (Hessen, NRW) in den Landesverfassungen festgeschrieben und deren Implementation damit für die betreffenden Kommunen verpflichtend. Hier steht der Konflikt als Auslöser einer Institutionalisierung am Anfang, die Übernahme in die Landesverfassung und von dort zurück auf Ebene der Gemeindeordnungen ist wiederum das Ergebnis von Policy-Diffusion.

Obwohl wie auch immer geartete Spannungen oder Dysbalancen zwischen Akteursinteressen und bestehenden Institutionen (/Umweltbedingungen) häufig als Grund für institutionelle Veränderungen angeführt werden, werden migrationsbezogene Konflikte – wie bereits einleitend erwähnt – bei der Erklärung institutionellen Wandels weitgehend vernachlässigt. Nur wenige Forschungsarbeiten haben sich bislang überhaupt mit dem institutionellen Wandel in Bezug auf Migration und Integration befasst und auch Konflikte werden nur selten als Grund für Umstrukturierungen oder Neuschaffungen von Institutionen angeführt – eine Ausnahme bilden Ausländerbeiräte. Auch in den zu Beginn beschriebenen Theorien bilden Konflikte nur selten den konkreten Ausgangspunkt für institutionel-



len Wandel. Lediglich die neo-institutionalistischen Ansätze erwähnen schwelende, nicht offen ausgetragene Konflikte als einen möglichen Anstoß für strukturelle Veränderungen, sofern sie von den Beteiligten wahrgenommen werden.

Die Ausführungen zu den ausgewählten migrations- und integrationsbezogenen Implementationen machen allerdings deutlich, dass migrationsbezogene Konflikte durchaus auf institutionellen Wandel hinwirken. Insofern scheint es notwendig, migrationsbezogene Konflikte als Movers institutionellen Wandels weiter in den Brennpunkt wissenschaftlicher Analysen zu rücken, das Erklärungspotential genannter theoretischer Ansätze dabei weitestmöglich zu nutzen und diese andererseits als geeignete Erklärungsansätze institutionellen Wandels um die Dimension migrationsbezogener Konflikte zu erweitern.

## Literaturverzeichnis

- Bainski, Christiane (2015): Von den RAA zu den "Kommunale Integrationszentren" in NRW. Eine Entwicklungsgeschichte aus Nordrhein-Westfalen. In: İnci Dirim, Ingrid Gogolin, Dagmar Knorr, Marianne Krüger-Potratz, Drorit Lengyel, Hans H. Reich und Wolfram Weiße (Hg.): Impulse für die Migrationsgesellschaft. Bildung, Politik und Religion. Münster, New York: Waxmann Verlag (Bildung in Umbruchgesellschaften, Band 12), S. 105–112.
- Benz, Arthur; Dose, Nicolai (2010): Governance - Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Arthur Benz und Nicolai Dose (Hg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. 2., aktualisierte und veränd. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss (Lehrbuch, 1), S. 13–36.
- Bogumil, Jörg; Burgi, Martin; Kuhlmann, Sabine; Hafner, Jonas; Heuberger, Moritz; Krönke, Christoph (2018): Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik. Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos (Modernisierung des öffentlichen Sektors, 49). Online verfügbar unter <https://doi.org/10.5771/9783845295862>.
- Bogumil, Jörg; Hafner, Jonas (2017): Integrationspolitische Akteure und Institutionen in den Bundesländern. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Bochum. Online verfügbar unter [http://www.sowi.rub.de/mam/content/regionalpolitik/forschung/bogumil\\_hafner\\_2017\\_integrationspolitische\\_akteure\\_und\\_institutionen\\_gutachten\\_svr.pdf](http://www.sowi.rub.de/mam/content/regionalpolitik/forschung/bogumil_hafner_2017_integrationspolitische_akteure_und_institutionen_gutachten_svr.pdf), zuletzt geprüft am 06.08.2018.
- Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars (2006): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH. Online verfügbar unter <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-90463-4>.
- Bommes, Michael (2018): Die Rolle der Kommunen in der bundesdeutschen Migrations- und Integrationspolitik. In: Frank Gesemann und Roland Roth (Hrsg.), Handbuch Lokale Integrationspolitik. Wiesbaden: Springer VS, S. 99–123.
- Budnik, Maria; Kraemer, Alexander (2019): MigraChance Working Paper 1a: Konflikttheoretische Ansätze und ihre Bedeutung für Migrationsbezogene Konflikte. In: Großmann, Katrin (Hg.): Migrationsbezogene Konflikte als Impuls für demokratisches Lernen und institutionellen Wandel? Ein Literaturreview in drei Perspektiven.
- Bundesregierung (Hg.) (2007): Der Nationale Integrationsplan. Neue Chancen - Neue Wege. Online verfügbar unter [https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Archiv16/Artikel/2007/07/Anlage/2007-08-30-nationaler-integrationsplan.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Archiv16/Artikel/2007/07/Anlage/2007-08-30-nationaler-integrationsplan.pdf?__blob=publicationFile&v=1), zuletzt geprüft am 01.08.2018.
- Busch, Per-Olof; Jörgens, Helge (2007): Politikwandel und Konvergenz in der Umweltpolitik. 1950-2000. In: *Politische Vierteljahrszeitschrift* (39), S. 200–222.
- Csigó, Monika (2006): Institutioneller Wandel durch Lernprozesse. Eine neo-institutionalistische Perspektive. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden. Online verfügbar unter <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-90362-0>.
- Czerwinski, Jill; Otto, Johanna (2018): Unterstützung vor Ort. Tätigkeitsfelder der Kommunalen Integrationszentren in Nordrhein-Westfalen. In: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* 38 (1), S. 6–11.
- Denters, Bas; Rose, Lawrence E. (Hg.) (2005): Comparing local governance. Trends and developments. Basingstoke: Palgrave Macmillan (Government beyond the centre). Online verfügbar unter <http://www.loc.gov/catdir/bios/hol059/2004054824.html>, zuletzt geprüft am 30.08.2019.

- Elias, Norbert; Korte, Hermann (2016): Seeleute und Gentlemen. 1. Auflage. Hg. v. Hermann Korte. Wiesbaden: Springer VS. Online verfügbar unter <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-09850-6>.
- Elkins, Zachary; Simmons, Beth (2005): On Waves, Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework. In: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 598, S. 33–51. Online verfügbar unter <http://www.jstor.org/stable/25046078>.
- El-Mafaalani, Aladin (2018): Das Integrationsparadox. Warum gelungene Integration zu mehr Konflikten führt. Sonderausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung (Schriftenreihe, Band 10329).
- Elwert, Georg (1982): Probleme der Ausländerintegration. Gesellschaftliche Integration durch Binnenintegration? In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 34 (4), S. 717–731.
- Esser, Hartmut (1986): Ethnische Kolonien. "Binnenintegration" oder gesellschaftliche Isolation? In: Jürgen Hoffmeyer-Zlotnik (Hg.): Segregation oder Integration? Die Situation von Arbeitsmigranten im Aufnahmeland. Mannheim, S. 106–117.
- Eyestone, Robert (1977): Confusion, Diffusion, and Innovation. In: *The American Political Science Review* 71 (2), S. 441. DOI: 10.2307/1978339.
- Fijalkowski, Jürgen; Gillmeister, Helmut (1997): Ausländervereine - ein Forschungsbericht. Über die Funktion von Eigenorganisationen für die Integration heterogener Zuwanderer in eine Aufnahmegesellschaft - am Beispiel Berlins. Berlin: Hitit Verlag (Völkervielfalt und Minderheitenrechte in Europa, Bd. 5).
- Filsinger, Dieter (2002): Interkulturelle Öffnung Sozialer Dienste. Expertise im Auftrag der Regiestelle E & C. Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend. Saarbrücken/Berlin. Online verfügbar unter <https://www.tirol.gv.at/fileadmin/themen/gesellschaft-soziales/integration/downloads/Leitbild/AK3/sozialerdienst.pdf>, zuletzt geprüft am 29.08.2018.
- Focali, Ergin (2012): Interkulturelle Öffnung in der Jugendarbeit. In: Christiane Griese und Helga Marburger (Hg.): Interkulturelle Öffnung. Ein Lehrbuch. München: Oldenbourg Wissenschaftsverl., S. 119–133.
- Friedhoff, Caroline; Funder, Maria; Holtkamp, Lars; Hossain, Nina; Wiechmann, Elke (2016): Partizipation - Migration - Gender. Eine Studie über politische Partizipation und Repräsentation von Migrant\_innen in Deutschland. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG (Arbeit, Organisation und Geschlecht in Wirtschaft und Gesellschaft Schriftenreihe zur Geschlechterforschung, v.4).
- Gesemann, Frank (2015): Integrationslotsenprojekte in Deutschland im Überblick. Konzepte, Einsatzfelder, Finanzierung. Senatsverwaltung für Arbeit, Integration und Frauen. Berlin. Online verfügbar unter <https://www.desi-sozialforschung-berlin.de/uploads/Integrationslotsenprojekte-in-Deutschland-BF01.pdf>, zuletzt geprüft am 31.07.2018.
- Gesemann, Frank (2016): Kommunale Integrationspolitik. In: Heinz Ulrich Brinkmann und Martina Sauer (Hg.): Einwanderungsgesellschaft Deutschland. Entwicklung und Stand der Integration. Wiesbaden: Springer VS (Lehrbuch), S. 281–309.
- Gesemann, Frank; Roth, Roland (2015): Integration ist (auch) Ländersache! Schritte zur politischen Inklusion von Migrantinnen und Migranten in den Bundesländern. 2. vollständig überarbeitete, korrigierte und erweiterte Auflage. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung. Online verfügbar unter [https://www.desi-sozialforschung-berlin.de/uploads/FES-526-44-Broschuere-A5-Integration-ist-auch-Laendersache\\_2.pdf](https://www.desi-sozialforschung-berlin.de/uploads/FES-526-44-Broschuere-A5-Integration-ist-auch-Laendersache_2.pdf), zuletzt geprüft am 11.12.2018.

- Goldstein, Judith S.; Keohane, Robert Owen (1993): Ideas and foreign policy. An Analytical Framework. In: Judith S. Goldstein und Robert Owen Keohane (Hg.): Ideas and foreign policy. Beliefs, institutions, and political change. Ithaca: Cornell University Press (Cornell studies in political economy), S. 3–30.
- Gomolla, Mechtild (2005): Schulentwicklung in der Einwanderungsgesellschaft. Strategien gegen institutionelle Diskriminierung in England, Deutschland und in der Schweiz. Zugl.: Münster, Univ., Diss., 2004. Münster: Waxmann (Interkulturelle Bildungsforschung, 14). Online verfügbar unter <http://www.waxmann.com/kat/1520.html>, zuletzt geprüft am 30.08.2019.
- Graham, Erin R.; Shipan, Charles R.; Volden, Craig (2013): The Diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science. In: *British Journal of Political Science* 43 (3), S. 673–701. DOI: 10.1017/S0007123412000415.
- Greenwood, Royston; Suddaby, Roy; Hinings, C. R. (2002): Theorizing Change: The Role of Professional Associations in the Transformation of Institutionalized Fields. In: *AMJ* 45 (1), S. 58–80. DOI: 10.5465/3069285.
- Haase, Annegret; Hedtke, Christoph; Resch, Sina (2019): MigraChance Working Paper 1b: Migrationsforschung im Wandel – aktuelle Themen, Debatten und der Blick auf Konflikte in der postmigrantischen Gesellschaft. In: Großmann, Katrin (Hg.): Migrationsbezogene Konflikte als Impuls für demokratisches Lernen und institutionellen Wandel? Ein Literaturreview in drei Perspektiven.
- Heckmann, Friedrich (1998): Ethnische Kolonien. Schonraum für Integration oder Verstärker der Ausgrenzung. In: Ghetton oder ethnische Kolonien? Entwicklungschancen von Stadtteilen mit hohem Zuwandereranteil. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung (Gesprächskreis Arbeit und Soziales, Nr. 85), S. 29–42.
- Héritier, Adrienne (2002): Introduction. In: Adrienne Windhoff-Héritier (Hg.): Common goods. Reinventing European and international governance. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield (Governance in Europe), S. 1–12.
- Hoesch, Kirsten (2018): Migration und Integration. Eine Einführung. Wiesbaden: Springer VS. Online verfügbar unter <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-09736-3>.
- Holzinger, Katharina; Jörgens, Helge; Knill, Christoph (2007): Transfer, Diffusion und Konvergenz. Konzepte und Kausalmechanismen. In: Katharina Holzinger, Helge Jörgens und Christoph Knill (Hg.): Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH (Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 38/2007), S. 11–35.
- Hunger, Uwe; Candan, Menderes (2009): Politische Partizipation der Migranten in der Bundesrepublik Deutschland und über die deutschen Grenzen hinweg. Expertise im Auftrag des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Westfälische Wilhelms-Universität Münster. Münster. Online verfügbar unter [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Expertisen/politische-partizipation.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Expertisen/politische-partizipation.pdf?__blob=publicationFile), zuletzt geprüft am 24.07.2018.
- Hunger, Uwe; Metzger, Stefan (2011): Kooperation mit Migrantenorganisationen. Studie im Auftrag des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge. Unter Mitarbeit von Seyran Bostanci. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Münster. Online verfügbar unter [https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Studien/2011-kooperationmigrantenorganisationen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Studien/2011-kooperationmigrantenorganisationen.pdf?__blob=publicationFile), zuletzt geprüft am 01.08.2018.
- Hunger, Uwe; Metzger, Stefan (2013): Interkulturelle Öffnung auf dem Prüfstand - Neue Wege der Kooperation und Partizipation. Einführung in das Buch. In: Uwe Hunger und Stefan Metzger (Hg.): Interkulturelle Öffnung auf dem Prüfstand. Neue Wege der Kooperation und Partizipation. Berlin: Lit-Verl. (Studien zu Migration und Minderheiten, 23), S. 11–16.

- Huth, David (2010): RAA hilft Zuwanderern seit 30 Jahren bei Bildung. DerWesten. Online verfügbar unter <https://www.derwesten.de/staedte/duisburg/nord/raa-hilft-zuwanderern-seit-30-jahren-bei-bildung-id3898241.html>, zuletzt geprüft am 07.08.2018.
- Huth, Susanne (2007): Integrationslotsen. Modell von Engagement und Integration. Unter Mitarbeit von Berit Pöhl, Jürger Schumacher und Duygu Yücel. INBAS-Sozialforschung. Online verfügbar unter [https://www.inbas-sozialforschung.de/fileadmin/user\\_upload/Projektberichte/0709\\_INBAS-SF\\_Expertise\\_Integrationslotsen.pdf](https://www.inbas-sozialforschung.de/fileadmin/user_upload/Projektberichte/0709_INBAS-SF_Expertise_Integrationslotsen.pdf), zuletzt geprüft am 31.07.2018.
- Jahn, Detlef (2015): Diffusion. In: Georg Wenzelburger und Reimut Zohlnhöfer (Hg.): Handbuch Policy-Forschung. Wiesbaden: Springer VS, S. 247–276.
- Junkernheinrich, Martin; Lorig, Wolfgang H. (2013): Kommunale Selbstverwaltung und kommunale Reformagenden - eine Einführung. In: Martin Junkernheinrich und Wolfgang H. Lorig (Hg.): Kommunalreformen in Deutschland. Baden-Baden: Nomos, S. 23–34.
- Karakaşoğlu, Yasemin (2012): Interkulturelle Öffnung von Schulen und Hochschulen. In: Christiane Griese und Helga Marburger (Hg.): Interkulturelle Öffnung. Ein Lehrbuch. München: Oldenbourg Wissenschaftsverl., S. 93–117.
- Keltek, Tayfun (2008): Aktivitäten der kommunalen Migrantenvertretungen in den Städten Nordrhein-Westfalens. In: Alexander Häusler (Hg.): Rechtspopulismus als "Bürgerbewegung". Kampagnen gegen Islam und Moscheebau und kommunale Gegenstrategien. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 279–290.
- Kersting, Norbert (1997): Beiräte in der Kommunalpolitik. Teil 2: Ausländerbeirat. Marburg: Schriftenreihe (Marburger Meinungsbilder).
- Kersting, Norbert (2004): Die Zukunft der lokalen Demokratie. Modernisierungs- und Reformmodelle. Zugl.: Marburg, Philipps-Univ., Habil.-Schr., 2002. Frankfurt/Main: Campus-Verl. (Studien zur Demokratieforschung, 7).
- Kersting, Norbert (2008a): Beiräte und Kommissionen. Integration von Partikularinteressen. In: Norbert Kersting (Hg.): Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH, S. 107–122.
- Kersting, Norbert (Hg.) (2008b): Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH. Online verfügbar unter <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-91071-0>.
- Kersting, Norbert (2013): Kontextbedingungen und Grundlagen kommunaler Innovation. In: Martin Junkernheinrich und Wolfgang H. Lorig (Hg.): Kommunalreformen in Deutschland. Baden-Baden: Nomos, S. 119–138.
- Kersting, Norbert (2017a): Demokratische Innovation. Qualifizierung und Anreicherung der lokalen repräsentativen Demokratie. In: Norbert Kersting (Hg.): Urbane Innovation. Wiesbaden: Springer VS (Stadtfor-schung aktuell), S. 81–120.
- Kersting, Norbert (2017b): Urbane Innovation. Ursachen, Strategien und Qualitätskriterien. In: Norbert Kersting (Hg.): Urbane Innovation. Wiesbaden: Springer VS (Stadtfor-schung aktuell), S. 1–32.
- Kersting, Norbert (2017c): Online-Partizipation und Medienkompetenz: Kann man Netiquette lernen? In: Harald Gapski, Monika Oberle und Walter Staufer (Hg.): Medienkompetenz. Herausforderung für Politik,

- politische Bildung und Medienbildung (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung), S. 63–72.
- Kersting, Norbert (2019) Migration and Integration in German cities, in: Koprivic, Ivan et al. 2019: Migrations, diversity, integration and public governance in Europe and beyond. Zagreb: IJU: 269-288
- Kersting, Norbert (2020): Politische Repräsentation, und Integration. Zur Akzeptanz von Migrationsbeiräten in: Egner, Björn/ Detlef Sack (Hg) 2020: Neue Koalitionen – alte Probleme. Lokale Entscheidungsprozesse im Wandel: 181-198
- Kersting, Norbert/Vetter, Angelika (2003): Reforming local government in Europe. Closing the gap between democracy and efficiency. Opladen: Leske und Budrich
- Kersting, Norbert; Caulfield, Janice; Nickson, R. Andrew; Olowu, Dele; Wollmann, Hellmut (2009): Local Governance Reform in Global Perspective. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH (Urban and Regional Research International, Bd. 12). Online verfügbar unter <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-91686-6>.
- Kersting, Norbert/ Uwe Hunger (2019): Coping with the Challenges of Flight and Migration in German Municipalities: Reception, Distribution and Integration of Refugees since 2015, in: Croatian and Comparative public administration : a journal for theory and practice of public administration 19(2019)3: 407-430
- Kortmann, Matthias (2011): Migrantenselbstorganisationen in der Integrationspolitik. Einwandererverbände als Interessenvertreter in Deutschland und den Niederlanden. Münster: Waxmann (Niederlande-Studien, Bd. 6).
- Krummacher, Michael (2011): Kommunale Integrationspolitik. In: Hein-Jürgen Dahme und Norbert Wohlfahrt (Hg.): Handbuch Kommunale Sozialpolitik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 188–200.
- Lubinski, Volker (1994): Ausländerintegration in der Sackgasse? Beobachtungen der Ausländerbeiräte von Dortmund und Duisburg im funktionalen Vergleich. Bochum: Brockmeyer.
- Lütz, Susanne (2007): Policy-Transfer und Policy-Diffusion. In: Arthur Benz, Susanne Lütz, Uwe Schimank und Georg Simonis (Hg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss, S. 132–143.
- Malinowski, Bronisław (1975): Eine wissenschaftliche Theorie der Kultur und andere Aufsätze, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Mai, Manfred (2014): Einleitung. In: Manfred Mai (Hg.): Handbuch Innovationen. Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 11–36.
- Mayntz, Renate (2002): Akteure - Mechanismen - Modelle. Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen. Frankfurt/Main: Campus-Verl. (Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, 42).
- Mayntz, Renate (2009): Kausale Rekonstruktion. Theoretische Aussagen im akteurzentrierten Institutionalismus. In: Renate Mayntz (Hg.): Sozialwissenschaftliches Erklären. Probleme der Theoriebildung und Methodologie. Frankfurt/Main: Campus-Verl. (Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, 63), S. 83–95.
- Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt/Main: Campus-Verl. (Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, 23), S. 39–72.

- Mecheril, Paul (2013): "Kompetenzlosigkeitskompetenz". Pädagogisches Handeln unter Einwanderungsbedingungen. In: Georg Auernheimer (Hg.): *Interkulturelle Kompetenz und pädagogische Professionalität*. 4., durchgesehene Aufl. Wiesbaden: Springer VS (Interkulturelle Studien), S. 15–35.
- Moldaschl, Manfred (2010): Innovationen in sozialwissenschaftlichen Theorien. In: *Papers and Preprints of the Department of Innovation Research and Sustainable Resource Management* (8), S. 1–18.
- Mückl, Stefan (2013): Aktuelle Herausforderungen für das Staatskirchenrecht. Online verfügbar unter <https://www.bpb.de/apuz/162394/aktuelle-herausforderungen-fuer-das-staatskirchenrecht>, zuletzt geprüft am 30.08.2019.
- Naumann, Sieglinde (2011): Migrantenselbstorganisationen - Träger des Engagements von Migrantinnen und Migranten. In: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 24 (2), S. 43–49.
- Neumann, Ursula; Karakaşoğlu, Yasemin (2011): Anforderungen an die Schule in der Einwanderungsgesellschaft. Integration durch Bildung, Schaffung von Bildungsgerechtigkeit und interkulturelle Öffnung. In: Ursula Neumann und Jens Schneider (Hg.): *Schule mit Migrationshintergrund*. 1. Aufl. s.l.: Waxmann Verlag GmbH, S. 47–59.
- Ottersbach, Markus (2003): Die Situation der politischen Partizipation von Migrant(inn)en in NRW. Bericht zur ersten Phase der Evaluation des Ausschusses für Zuwanderer und Integrationsangelegenheiten in Solingen, des Beirats für Zuwanderung und Integration in Duisburg und des Ausländerbeirats der Stadt Bonn. Durchführung und Berichterstattung. Ministerium für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- Pries, Ludger; Sezgin, Zeynep (2010): Migrantenorganisationen als Grenzüberschreiter - ein wiedererstarrendes Forschungsfeld. Einleitung. In: Ludger Pries und Zeynep Sezgin (Hg.): *Jenseits von Identität oder Integration. Grenzen überspannende Migrantorganisationen*. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwissenschaften, S. 7–13.
- Rave, Tilmann; Albrecht, Jutta (2016): Diffusion von Politikinnovationen im Mehrebenensystem der Energiewende - Erkenntnisse aus drei kommunalen Fallstudien. Studie im Rahmen des Forschungsprojektes "ENERGIO - Die Energiewende im Spannungsfeld zwischen Regionalisierung und Zentralisierung" : gefördert im Rahmen der Fördermaßnahme "Umwelt- und gesellschaftsverträgliche Transformation des Energiesystems" des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (2013 - 2016), Förderkennzeichen: 01UN1220. München: ifo Institut (Ifo-Forschungsberichte, 74). Online verfügbar unter <http://hdl.handle.net/10419/167434>, zuletzt geprüft am 04.09.2019.
- Sabatier, Paul A. (1993): Policy Change over a Decade or More. In: Paul A. Sabatier und Hank C. Jenkins-Smith (Hg.): *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder/CO: Westview Press, S. 13–39.
- Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opfaden: Leske + Budrich (UTB für Wissenschaft Uni-Taschenbücher Politikwissenschaft, 2136).
- Schiffauer, Werner (2017): Einleitung. Eine neue Bürgerbewegung. In: Werner Schiffauer, Anne Eilert und Marlene Rudloff (Hg.): *So schaffen wir das - eine Zivilgesellschaft im Aufbruch. 80 wegweisende Projekte mit Geflüchteten*. Bielefeld: transcript (Kultur und soziale Praxis), S. 13–34.
- Schmitter, Philippe C. (2002): In Search of Meta-institutions. In: *Gov. & oppos.* 37 (3), S. 427–433. DOI: 10.1111/1477-7053.00108.
- Seo, Myeong-Gu; Creed, W. E. Douglas (2002): Institutional Contradictions, Praxis, and Institutional Change: A Dialectical Perspective. In: *AMR* 27 (2), S. 222–247. DOI: 10.5465/amr.2002.6588004.

- Shajanian, Yvette (2001): Politische Partizipation von MigrantInnen in Kommunen. In: Stamatis Assimenios und Barbara Gunst (Hg.): Politische Beteiligung in der Migration. Die Herausforderung. Einbürgerung, politische Rechte, Interessenvertretung. Eine Dokumentation des Projektes Förderung der sozialen und politischen Partizipation von MigrantInnen in Deutschland. Duisburg: Avlos (Partizipation), S. 61–72.
- Smets, Michael; Morris, Tim; Greenwood, Royston (2012): From Practice to Field: A Multilevel Model of Practice-Driven Institutional Change. In: *AMJ* 55 (4), S. 877–904. DOI: 10.5465/amj.2010.0013.
- Speth, Rudolph; Bojarra-Becker, Elke (2017): Zivilgesellschaft und Kommunen. Lerneffekte aus dem Zuzug Geflüchteter für das Engagement in Krisen. Maecenata Institut für Philantrophie und Zivilgesellschaft. Berlin (Opuscula, 107). Online verfügbar unter [https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/55140/ssoar-2017-speth\\_et\\_al-Zivilgesellschaft\\_und\\_Kommunen\\_Lerneffekte\\_aus.pdf?sequence=4](https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/55140/ssoar-2017-speth_et_al-Zivilgesellschaft_und_Kommunen_Lerneffekte_aus.pdf?sequence=4), zuletzt geprüft am 24.07.2018.
- Stoker, Gerry (1998): Governance as theory: five propositions. In: *Int Social Science J* 50 (155), S. 17–28. DOI: 10.1111/1468-2451.00106.
- Strang, David; Meyer, John W. (1993): Institutional Conditions for Diffusion. In: *Theory and Society* 22 (4), S. 487-511.
- Stone, Diane (2004): Transfer agents and global networks in the ‘transnationalization’ of policy. In: *Journal of European Public Policy* 11 (3), S. 545–566. DOI: 10.1080/13501760410001694291.
- Sumner, William Graham (1960): Folkways. A Study of Sociological Importance of Usages, Manners, Customs, Mores and Morals. New York: New American Library.
- Terkessidis, Mark (2010): Interkultur. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung (Schriftenreihe / Bundeszentrale für Politische Bildung, Bd. 1074).
- Tews, Kerstin (2002): Der Diffusionsansatz für die vergleichende Policy-Analyse. Wurzeln und Potenziale eines Konzepts. Forschungsstelle für Umweltpolitik Freie Universität Berlin (FFU-Report, 2). Online verfügbar unter [http://userpage.fu-berlin.de/ffu/download/rep\\_2002-02.pdf](http://userpage.fu-berlin.de/ffu/download/rep_2002-02.pdf), zuletzt geprüft am 27.03.2019.
- Treibel, A. (2017): Das Integrationsparadox. In: Karl-Heiz Meier-Braun und Reinhold Weber (Hg.): Deutschland Einwanderungsland. Begriffe - Fakten - Kontroversen. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer, S. 82–83.
- Thränhardt, Dietrich (2013): Migrantenorganisationen. Engagement, Transnationalität und Integration. In: Günther Schultze und Dietrich Thränhardt (Hg.): Migrantenorganisationen. Engagement, Transnationalität und Integration. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung (Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik), S. 5–20.
- Tolbert, Pamela S.; Zucker, Lynne (1996): Institutionalization of institutional theory. In: Stewart Clegg, Cynthia Hardy und Walter R. Nord (Hg.): Handbook of organization studies. London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publication, S. 175–190.
- Ulusoy, Yunus; Halm, Dirk; Sauer, Martina; Kersting, Norbert (2016): Wissenschaftliche Begleitung der Kommunalen Integrationszentren und der Landesweiten Koordinierungsstelle NRW. Ergebnisbericht vorgelegt von der Stiftung Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung, in Kooperation mit dem Institut für Politikwissenschaft der Universität Münster. Westfälische Wilhelms-Universität Münster; Stiftung Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung. Essen. Online verfügbar unter [http://zfti.de/wp-content/uploads/2016/11/KI\\_Ergebnisbericht\\_end\\_24\\_11\\_16.pdf](http://zfti.de/wp-content/uploads/2016/11/KI_Ergebnisbericht_end_24_11_16.pdf), zuletzt geprüft am 24.07.2018.



Walgenbach, Peter; Meyer, Renate E. (2008): Neoinstitutionalistische Organisationstheorie. Stuttgart: Verlag W. Kohlhammer.

Zapf, Wolfgang (1994): Über soziale Innovationen. In: Wolfgang Zapf (Hg.): Modernisierung, Wohlfahrtsentwicklung und Transformation. Soziologische Aufsätze 1987 bis 1994. Berlin: Ed. Sigma, S. 34–40. Online verfügbar unter <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/122900/1/209669.pdf>, zuletzt geprüft am 27.03.2019.