

Schriften der Deutschen Sektion
des Internationalen Instituts
für Verwaltungswissenschaften
Band 42

Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise

Herausgegeben von
Jörg Bogumil | Sabine Kuhlmann | Isabella Proeller



Nomos

Schriftenreihe der Deutschen Sektion
des Internationalen Instituts
für Verwaltungswissenschaften
Band 42

Jörg Bogumil | Sabine Kuhlmann | Isabella Proeller (Hrsg.)

Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-5527-1 (Print)

ISBN 978-3-8452-9650-0 (ePDF)

1. Auflage 2019

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhalt

Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise	7
<i>Jörg Bogumil, Sabine Kuhlmann, Isabella Proeller</i>	
Migrationspolitik im Mehrebenensystem	27
<i>Hannes Schammann</i>	
Digitalisierung des Flüchtlingsmanagements: Erfolgreiche Erweiterung des Ausländerzentralregisters mit iterativer Softwareentwicklung	43
<i>Christoph Verenkotte</i>	
Die Flüchtlingskrise als Herausforderung für die interministerielle Koordination in den Bundesländern – das Fallbeispiel Rheinland-Pfalz	49
<i>Ina Radtke, Thurid Hustedt</i>	
Wer zahlt für die Flüchtlinge? Praktische Umsetzung des Konnexitätsprinzips	65
<i>Nathalie Behnke</i>	
Integration von Geflüchteten in ländlichen Räumen	83
<i>Tabea Rösch, Hanne Schneider</i>	

Inhalt

Gestaltungsmöglichkeiten kommunaler Integrationsverwaltung 103

Jonas Hafner

Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise – Umsetzungsprobleme
und Erfüllungsaufwand in Ländern und Kommunen aus Sicht der
Praxis 127

Dorothea Störr-Ritter

Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise – Kommunales
Integrationsmanagement strategisch ausrichten –
Organisationsmodelle und Denkrichtungen 141

Rainer Beutel

Autorenverzeichnis 151

Abkürzungsverzeichnis 153

Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise

Jörg Bogumil, Sabine Kuhlmann, Isabella Proeller

1. Einleitung

Im Zuge der Flüchtlingskrise sind in Deutschland von 2015 bis Mitte 2018 über 1,4 Mio. Flüchtlinge nach Deutschland gekommen. Dies brachte und bringt für die Verwaltungen erhebliche neue Anforderungen mit sich und hat zu nicht unerheblichen Vollzugsproblemen geführt. Nachdem die Probleme des Verwaltungshandelns zunächst wenig thematisiert wurden, hat sich die Diskussion seit Ende 2016 mittlerweile deutlich intensiviert (Deutscher Landkreistag 2016, Gesemann/Roth 2016, Meyer et al. 2016, Schammann/Kühn 2016, Städte- und Gemeindebund NRW 2016, Thränhardt/Weiss 2016, Robert Bosch Stiftung 2016, SVR 2017, NKR 2017, Bogumil/Hafner/Kuhlmann 2016a, 2016b; Bogumil/Hafner/Kastilan 2017a, b; SVR 2018, zuletzt und zusammenfassend Bogumil/Burgi/Kuhlmann u.a. 2018). Zudem haben sowohl das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), die Bundesanstalt für Arbeit (BA) als auch die Bundesländer begonnen, das bestehende Verwaltungsvollzugssystem zu reformieren, und auf kommunaler Ebene verstärken sich die Bemühungen um kommunale Integration.

Insgesamt existiert im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik ein ebenenübergreifendes Vollzugssystem mit einer beachtlichen institutionellen und prozeduralen Komplexität. Während die Bundesebene vor allem für die wesentliche Rechtsetzung im Bereich der Immigration und des Asylrechtes sowie, bezogen auf die Verwaltungstätigkeit, für die Bearbeitung der Asylanträge (über das BAMF) und die Arbeitsmarktintegration (über die BA) zuständig ist, liegen die Kompetenzen der Länder im Erstaufnahmesystem und die der Kommunen bei der Integration der Flüchtlinge. Hinzu kommen Aufgaben im Bereich der Rückführung, die vor allem Länder und Kommunen betreffen.

Deutlich werden in allen Bereichen Verwaltungsprobleme, die aus unterschiedlichen Zuständigkeiten resultieren (z.B. zwischen Sozialämtern, Wohnungsämtern, Ausländerämtern, Jobcentern, den Arbeitsagenturen und den Außenstellen des BAMF). Vor diesem Hintergrund erweisen sich die oftmals unzulängliche Koordination und Kommunikation zwischen den

verschiedenen Behörden, Akteuren und föderalen Ebenen, aber auch behördeninterne Organisations- und Personalengpässe, als administrative Schlüsselprobleme der Krisenbewältigung. Ferner sind Fragen einer vollzugsorientierten Rechtsetzung von Bedeutung, die die Bundesressorts – unter Mitwirkung der Länder und Kommunen – vor Herausforderungen stellen.

Wesentliche Ursachen für das beschriebene Verwaltungshandeln lagen bzw. liegen (Bogumil/Hafner/Kastilan 2017a):

- in sehr zersplitterten und undurchsichtigen Zuständigkeiten in den Politikfeldern Asyl und Integration,
- in der Aufgabenwahrnehmung im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und in anderen beteiligten Behörden,
- in mangelnder Koordination und defizitärem Informationsaustausch zwischen Behörden und Verwaltungsebenen,
- in formalen Regelungen, die die Besonderheit der spezifischen Zielgruppe und die Vollzugstauglichkeit der Regelungen nicht hinreichend berücksichtigen sowie
- in Belastungen des Verwaltungshandelns durch viele unbestimmte Rechtsbegriffe und zu häufige Rechtsänderungen.

Der vorliegende Band versucht nun eine Zwischenbilanz zum Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise zu ziehen und Vorschläge für verbessertes Verwaltungshandeln aufzuzeigen. Er ist Ergebnis der Jahrestagung der Deutschen Sektion des International Institut of Administrative Sciences (IIAS), auf der im November 2017 eine Zwischenbilanz zu diesem Thema gezogen und die in Kooperation mit dem BAMF in Nürnberg durchgeführt wurde. Bevor die einzelnen Beiträge kurz vorgestellt werden (siehe 4.), sollen zunächst einige aktuelle Entwicklungen präsentiert (2.) und Handlungsvorschläge für eine optimierte Migrations- und Integrationsverwaltung skizziert werden (3.).

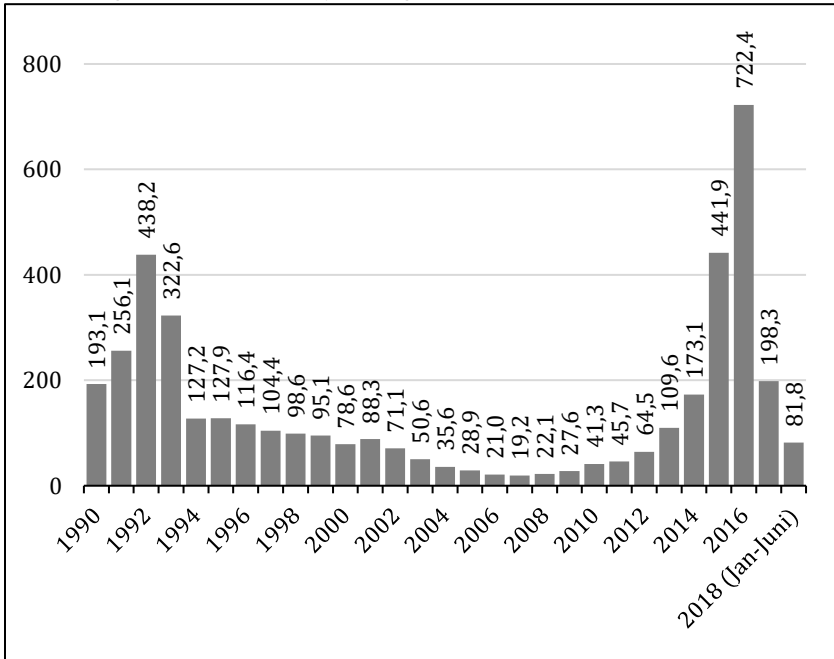
2. Aktuelle Entwicklungen

Im Folgenden möchten wir kurz einige aktuelle Daten hinsichtlich der Zahl der Asylbewerber, der Anerkennungsquoten und der Verwaltungsgerichtsverfahren vorstellen, da sich hier im Zeitverlauf erhebliche Veränderungen ergeben haben (vgl. ausführlich Bogumil/Burgi/Kuhlmann u.a. 2018).

Das Jahr 2016 markiert mit 722.370 beim BAMF gestellten Asylerstanträge den absoluten Höchststand seit Schaffung der Behörde 1953. Für 2017

und das laufende Jahr 2018 sind hingegen gravierend rückläufige Antragszahlen zu konstatieren, die sich in Richtung des Vorkrisenniveaus bewegen und dieses Jahr – bei Fortschreibung der bisherigen Monatswerte – erstmals wieder unter den Stand von 173.072 Erstanträgen im Jahr 2014 fallen dürften (vgl. Abbildung 1). Wesentliche Gründe für diese Entwicklung lassen sich vor allem in der Schließung der sog. Balkanroute und dem EU-Türkei-Abkommen von 2016 (vgl. Grote 2018) vermuten.

Abbildung 1: Anzahl der Asylanträge 1990 bis 2018

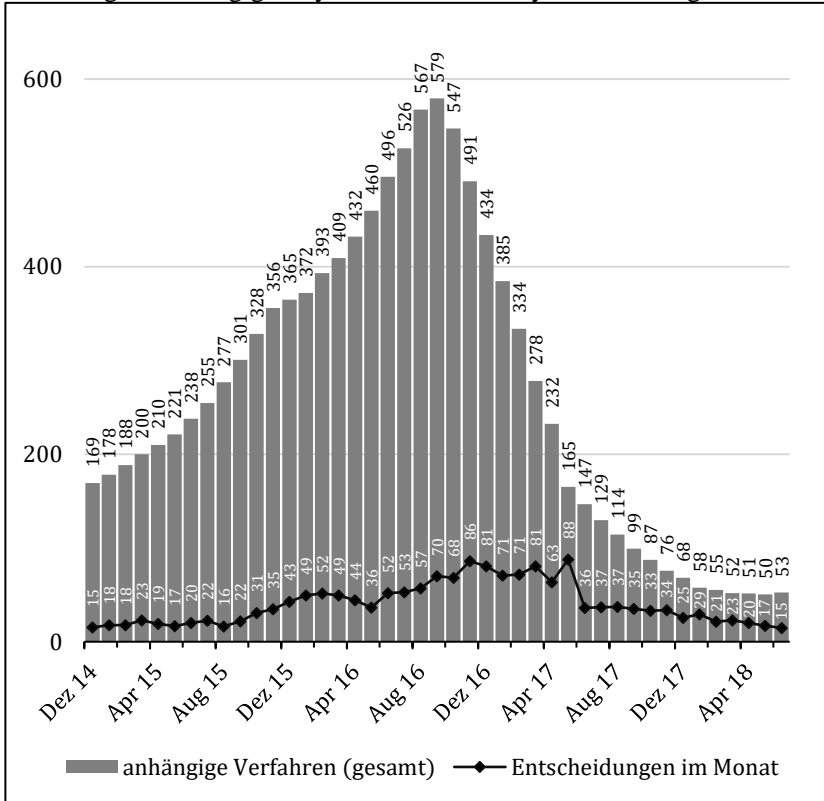


Quelle: Eigene Darstellung nach BMI (2014) und Asylgeschäftsberichten des BAMF, jew. in Tsd., 1990 bis 1994: Erst- und Folgeanträge; ab 1995: nur Erstanträge.

Dieser Rückgang der Zahl der Asylantragsstellungen sowie die personelle Aufstockung und prozedurale Veränderungen innerhalb des BAMF versetzen die Behörde in die Lage, den Abbau der enormen Anzahl der anhängigen Verfahren voranzutreiben. 2014 nahm das Bundesamt bereits gut 170.000 nicht entschiedene Anträge mit in das Krisenjahr 2015, bis September 2016 stieg diese Zahl dann um fast das Dreieinhalbfache auf 579.314 anhängige Asylverfahren (vgl. Abbildung 2). Mittlerweile (Stand Juli 2018) haben sich die anhängigen Asylverfahren auf einen Bestand von

ca. 50.000 eingependelt, während die Zahl der monatlichen Asylentscheidungen des BAMF zuletzt bei gut 15.000 lag.

Abbildung 2: Anhängige Asylverfahren und Asylentscheidungen



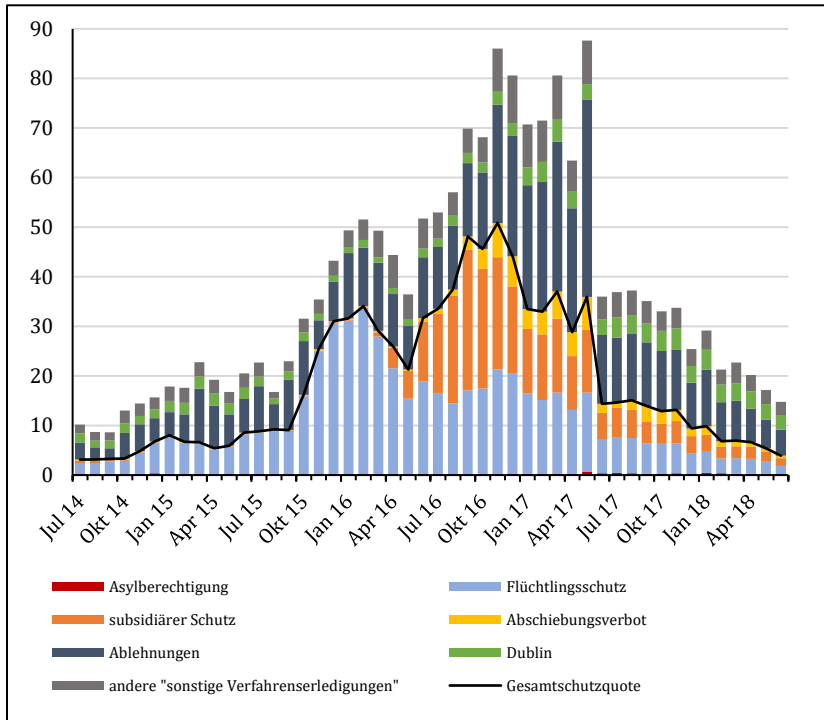
Quelle: Eigene Darstellung nach Asylgeschäftsberichten des BAMF, jew. in. Tsd., von Dezember 2014 bis Juni 2018.

Das Abarbeiten der Altfälle führt 2017 letztlich zu einem Anstieg der durchschnittlichen Asylverfahrensdauer auf 10,7 Monate, 2016 waren es noch 7,1 Monate (zum Vergleich: 2014: 7,1; 2015: 5,2) (Deutscher Bundestag 2015: 11, 2016b: 14, 2017c: 13, 2018e: 4). Betrachtet man hingegen nur die Bearbeitungsdauer der sog. Neuverfahren (Antragsdatum ab 01.01.2017), so liegt diese 2017 bei 2,3 Monaten (Deutscher Bundestag 2018e: 35).

Die Zusammensetzung der BAMF-Entscheidungen ist in der Abbildung 4 aufgeschlüsselt, die die absolute Anzahl der getroffenen Asylentscheidungen zeigt, woran insbesondere die sukzessive – wenn auch nicht stetige –

Steigerung des Entscheidungsausbaus des Bundesamtes seit Herbst 2015 und wiederum der erhebliche Einbruch der Entscheidungszahl um mehr als die Hälfte nach Mai 2017 deutlich abzulesen sind.

Abbildung 3: BAMF-Entscheidungen absolut nach Entscheidungsarten¹



Quelle: Eigene Darstellung nach Asylgeschäftsberichten des BAMF, jeweils in Tsd., von Dezember 2014 bis Juni 2018.

1 Grundsätzlich sind drei Schutzarten in Deutschland zu unterscheiden (Asylrecht, Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention, subsidiärer Schutz). Ist keine der Schutzarten anzuwenden, kann ein *Abschiebungsverbot* festgestellt werden, wenn eine Abschiebung aufgrund der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) unzulässig wäre oder davon ausgegangen werden muss, dass dem Ausländer im Zielstaat „eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit“ droht. Je nach Schutzstatus bestehen unterschiedliche Aufenthaltsdauern. Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge erhalten eine Aufenthaltserlaubnis für den Zeitraum von drei Jahren. Die Aufenthaltserlaubnis für subsidiär Schutzberechtigte ist hingegen auf ein Jahr begrenzt, sie kann im Anschluss jedoch um zwei Jahre verlängert werden. Auch die Aufenthaltserlaubnis bei Vorliegen eines Abschiebungsverbotes beträgt i.d.R. ein Jahr.

Zum einen zeigt sich, dass nach den beiden Anstiegen der Gesamtschutzquote² (Ende 2015 und September 2016) im betrachteten Zeitraum³ ein nahezu kontinuierlicher Rückgang des Gesamtschutzes einsetzt, der bis zum Juni 2018 anhält. Diesem Trend steht nur teilweise eine Zunahme der ablehnenden Bescheide gegenüber, deren Anteil von 21 Prozent im September 2016 auf 35 Prozent im Januar 2017 steigt. Denn, anschließend (Februar 2017 – Juni 2018) ist der Anteil der Ablehnungen relativ stabil und bewegt sich, mit Ausnahme von Mai 2017 (45 %), zwischen 33 Prozent und 39 Prozent. Im gleichen Zeitraum steigt jedoch der Anteil der Verfahrenserledigungen aufgrund von Dublin-Entscheidungen⁴ nahezu konstant von 5 Prozent auf 20 Prozent an, während der Anteil anderer „sonstiger Verfahrenserledigungen“, also beispielsweise Verfahrenseinstellungen wegen Rücknahme des Asylantrages, von Januar 2017 bis Juni 2018 zwischen 10 und 19 Prozent schwankt.

Die Summe der (insbesondere negativen) asylrechtlichen Entscheidungen führt nachgelagert zu erheblichen Streitigkeiten bei den Verwaltungsgerichten. Betrug die Zahl der eingelegten Klagen, Berufungen und Revisionen 2014 noch über 40.000, stieg sie auf 68.000 im Jahr 2015 und 145.000 im Jahr 2016 bis hin zu 330.000 im Jahr 2017 (vgl. Tabelle 1). Auch wenn die Verwaltungsgerichte parallel durch Neueinstellungen⁵ und Umstrukturierungen ihren Output deutlich erhöht haben (von knapp 56.000 Entscheidungen im Jahr 2015 auf 147.000 im Jahr 2017), ist die Zahl der anhängigen Klagen, Berufungen und Revisionen ständig angestiegen, auf nunmehr 362.468 Verfahren Ende 2017.

2 Die Gesamtschutzquote ist die Anzahl der Asylbewerber für die eine der vier Schutzarten (Asyl, Flüchtlingsschutz, subsidiärer Schutz, Abschiebungsverbot) festgestellt wurde, gemessen an der Gesamtzahl der Entscheidungen im jeweiligen Zeitraum.

3 Die Asylgeschäftsberichte, in denen die relevanten Daten aufgeführt sind, sind über www.bamf.de erst ab der Ausgabe Juli 2014 abrufbar.

4 Als Dublin-Entscheidung wird die durch das BAMF festgestellte Nichtzuständigkeit Deutschlands für die Durchführung eines Asylverfahrens nach der Dublin-Verordnung bezeichnet.

5 Im Zeitraum 2015-2017 ist die Zahl der Richter an den Verwaltungsgerichten (VG) um ca. 20% erhöht worden (s. Seegmüller 2018: 309).

Tabelle 1: Verwaltungsgerichtsverfahren im Bereich Asyl

Jahr		2015	2016	2017	
Klagen, Berufungen, Revisionen		67.669	144.920	330.435	
Gerichts- entscheidungen	Insgesamt	56.325	64.251	147.616	
	Asyl (Art. 16a GG u. Familienasyl)	78	60	81	
	Flüchtlingsschutz (GFK)	1.352	6.163	23.709	
	Subsidiärer Schutz	258	418	2.114	
	Abschiebungsverbot	740	1.131	6.618	
	Erfolgsquote	absolut	2.428	7.712	32.441
		prozentual	4,3	12,0	22,0
	Ablehnungen	absolut	16.552	20.399	47.953
		prozentual	29,4	31,7	32,5
	Sonst. Verfahrens- erledigungen (z.B. Rücknahmen)	absolut	37.345	36.080	67.141
		prozentual	66,3	56,2	45,5
	Anhängige Rechtsmittel		57.674	131.856	362.468
	Durchschnittliche Verfahrensdauer (Monate)		7,9	7,5	7,8

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Deutscher Bundestag (2016b, 2017c, 2018d), Verfahren zu Erst- und Folgeanträge (2015 und 2016: Jan. – Nov.; 2017: Jan. – Dez.).

Der Anstieg der Verfahren betrifft gleichermaßen sowohl Eil- als auch Hauptsacheverfahren und kommt damit auch bei den Oberverwaltungsgerichten (OVG) bzw. Verwaltungsgerichtshöfen (VGH) und zeitversetzt beim Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) an (Rennert 2018b: 402). Dennoch sind hier die Zahlen deutlich niedriger (anhängige Verfahren in der Berufungsinstanz [OVG/VGH] Ende 2017: 1.380, anhängige Verfahren in der Revisionsinstanz [BVerwG] Ende 2017: 29) (Deutscher Bundestag 2018d: 38ff.).

Dieser Anstieg führt dazu, dass das Asylrecht in den letzten Jahren zahlenmäßig das mit Abstand bedeutendste Sachgebiet vor deutschen Verwaltungsgerichten geworden ist. Die aktuellste amtliche Statistik hierzu weist für das Jahr 2016 insgesamt 164.160 erledigte Hauptverfahren aus, wovon

69.433 Verfahren (42,3%) allein dem Asylrecht zuzurechnen sind (Statistisches Bundesamt 2017: 34). Somit hat sich der Anteil dieser Verfahren an allen erledigten Hauptverfahren seit 2013 (16,1%) mehr als verdoppelt (2014: 23,8%; 2015: 32,7%) (Statistisches Bundesamt 2014: 30, 2015: 31, 2016: 30). Ähnliches gilt für die erledigten asylrechtlichen Eilverfahren, die 2016 59,5 Prozent aller erledigten Verfahren zur Gewährung von vorläufigem Rechtsschutz ausmachten (2013: 31,7%; 2014: 49,7%; 2015: 60,3%) (Statistisches Bundesamt 2014: 44, 2015: 47, 2016: 46, 2017: 54). Dieser Anteil wird für das Jahr 2017 nochmal deutlich ansteigen und dann über 50% der Verfahren ausmachen.

Grund für die hohe Anzahl der Verfahren ist auch die ungewöhnlich hohe Klagequote gegen Bescheide des BAMF. So wurden im Jahr 2017 (Stand: 15. Februar 2018) 49,8 Prozent aller Asylbescheide des BAMF beklagt, von den ablehnenden (Ablehnung oder formelle Entscheidung) gar 73,4% (BAMF 2018d: 44). Wegen dieser Zahlen wird teilweise vom Rechtsschutz als der „Achillesferse der Migrationspolitik“ (Thym 2018) gesprochen. Wie Tabelle 5 verdeutlicht, handelt es sich hierbei jedoch nicht um ein gänzlich neues Phänomen. Vielmehr sind für die Jahre 2015 und 2016 vergleichsweise niedrige Gesamtklagequoten zu konstatieren.

Tabelle 2: Asylentscheidungen und Klagequoten im Zeitvergleich

Jahr	Entscheidungen über Asylanträge			
	Insgesamt	davon ablehnend		
		Davon beklagt		Davon beklagt
2012	61.826	44,8%	44.686	58,5%
2013	80.978	46,2%	60.850	57,0%
2014	128.911	40,2%	88.348	55,8%
2015	282.726	16,1%	141.811	31,9%
2016	695.733	24,8%	261.813	43,2%
2017	603.428	49,8%	341.786	73,4%

Quelle: Eigene Darstellung nach BAMF (2017c, 2018d).

Insofern pendelt sich der Anteil der beklagten Bescheide 2017 wieder auf das Vorkrisenniveau ein, wobei die Klagequote gegen ablehnende BAMF-Bescheide tatsächlich erkennbar höher als in allen hier abgebildeten vorangegangenen Jahren ausfällt. Ein Grund könnte darin liegen, dass die Anzahl der ablehnenden Entscheide oder der Zuweisung eines geringeren Schutzstatus (subsidiärer anstatt Flüchtlingsschutz) im Zeitverlauf zwischen 2015 und 2017 deutlich zugenommen hat.

Erfolgreich waren 22,0 Prozent der eingelegten Rechtsmittel im Jahr 2017. Zu betonen ist dabei, dass sich 45,5 Prozent der Verfahren, d.h. 67.141 Verfahren, auf sonstige Weise (z.B. durch Rücknahmen) erledigen. So erklärt sich auch die in den Medien (insbesondere in Schlagzeilen, vgl. beispielhaft SZ 2018) häufig genannte Erfolgsquote von ca. 40 Prozent (22,0 %/54,5 % \approx 40%). Diese Erfolgsquote lässt somit die „sonstigen Verfahrenserledigungen“ außer Acht und bezieht sich daher auf die sog. „bereinigte Schutzquote“, welche nur diejenigen Verfahren umfasst, die durch inhaltliche Prüfung und nicht formell entschieden wurden (Deutscher Bundestag 2018d: 2). Ob diese bereinigte Erfolgsquote tatsächlich ein besseres Abbild der Realität liefert ist fraglich. Einerseits können Verfahrenseinstellungen „wegen Nichterreichbarkeit oder Ausreisen der Kläger“ (Deutscher Bundestag 2018d: 54) eine Rolle spielen, andererseits werden zu den „sonstigen Verfahrenserledigungen“ auch diejenigen Fälle gezählt, in denen Kläger ihre Klage wegen Aussichtslosigkeit zurückziehen oder in denen das BAMF den eigenen Bescheid aufhebt und neu bescheidet (sog. Abhilfeentscheidungen) (Deutscher Bundestag 2018d: 53ff.). Ebenso ist zu berücksichtigen, dass „oft der für einen Familienangehörigen ausgesprochene Schutzstatus in der Folge Auswirkungen auf die restlichen Familienangehörigen (z. B. Ehemann/Vater im Verhältnis zur Ehefrau/Kindern)“ (Deutscher Bundestag 2018d: 54) hat. Nichtsdestotrotz ist auch eine Erfolgsquote von 22,0 Prozent beachtlich, da sie das Fünffache der für 2015 errechneten Quote ist.

3. Handlungskonsequenzen und -empfehlungen für eine optimierte Migrations- und Integrationsverwaltung

Im Zuge der Flüchtlingskrise in den Jahren 2015 und 2016 sind in Deutschland trotz erheblicher Flexibilität und großer Improvisationskunst der Verwaltungen zahlreiche Vollzugs- und Koordinationsprobleme im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik zu Tage getreten. Dies hat dazu geführt, dass verstärkt über mögliche Zuständigkeitsveränderungen im Sinne gesetzlicher Neuregelungen und über eine veränderte Aufgabenverteilung in der bundesstaatlichen Asyl- und Integrationsverwaltung nachgedacht wird. Ebenso werden etablierte Verfahren und Organisationsstrukturen der Verwaltung mit dem Ziel hinterfragt, hier zu wirksameren Lösungen zu gelangen. Im Kern geht es dabei um die Frage, welche Ebene im föderalen Staat welche Aufgabe im Bereich der Asyl- und Integrationsverwaltung am