

BESSERE VERWALTUNG IN DER MIGRATIONS- UND INTEGRATIONSPOLITIK – EINE AUFGABE FÜR BUND, LÄNDER UND KOMMUNEN

ZENTRALE BEFUNDE UND EMPFEHLUNGEN



STIFTUNG
MERCATOR

VORWORT



Die Aufnahme und Integration von Geflüchteten einerseits und der Umgang mit den fort-dauernden globalen Migrationsbewegungen andererseits prägen den öffentlichen, auch medi-alen Diskurs in Deutschland. Die Herausforderungen für die öffentlichen Verwaltungsstruk-turen bestehen fort, sie haben sich zunehmend von Migrations- und Fluchtfragen hin auf Integrationsfragen verlagert. Die Stiftung Mercator setzt sich mit ihrer Arbeit seit Langem für eine gelingende Integration in Deutschland ein und unterstützt die Autoren der Studie in ihrem Anliegen, die anstehenden Aufgaben der Integration und konkrete Vorschläge zu ihrer Bewältigung stärker in den Fokus der Aufmerksamkeit zu rücken.

Die vorliegende von der Stiftung Mercator geförderte Studie „Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik – eine Aufgabe für Bund, Länder und Kommunen“ soll dazu dienen, den Diskurs über die Asyl- und Integrationspolitik in Deutschland mit Informa-tionen, Argumenten und begründeten Vorschlägen zu versachlichen und zu verbessern. Um in unserem Land zu praktikablen Lösungen zu gelangen, benötigen wir Sachverstand und Kenntnisse, insbesondere verwaltungs- und verfassungsrechtlicher Art.

Die Autoren der Studie, die Verwaltungswissenschaftler Jörg Bogumil und Sabine Kuhlmann sowie der Verfassungsrechtler Martin Burgi und ihre Mitarbeiter, haben die Verwaltungs- und Organisationsstrukturen auf den Ebenen des Bundesstaats untersucht. Die hier zusammen-gefassten Befunde machen deutlich, wo eine übergreifende Koordinierung bereits gelingt und wo noch Handlungsbedarf besteht. Von den Autoren werden praktisch umsetzbare Empfehlungen formuliert, wie die Aufgabenbereiche von Bund-, Landes- und Kommunal-ebene – sei es ohne oder sei es mit Gesetzesänderungen – besser organisiert und weiterent-wickelt werden könnten.



Dr. Wolfgang Rohe
Geschäftsführer der
Stiftung Mercator

HERLEITUNG UND ZIELSETZUNG DER STUDIE



In den Jahren 2015 und 2016 erlebte Deutschland eine starke Zuwanderung von geflüchteten Menschen. Während dieser Zeit zeigten die Verwaltungen Flexibilität und große Improvisationskunst. Trotzdem gab es zahlreiche Probleme im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik. Seitdem wird verstärkt darüber diskutiert, ob die Zuständigkeiten im Sinne gesetzlicher Neuregelungen verändert und die Aufgaben in der bundesstaatlichen Asyl- und Integrationsverwaltung anders verteilt werden sollen.

Etablierte Verfahren und Organisationsstrukturen der Verwaltung stehen auf dem Prüfstand. Es stellt sich die Frage: Welche Ebene im föderalen Staat kann welche Aufgabe im Bereich der Asyl- und Integrationsverwaltung am effektivsten lösen? Dabei geht es um Aspekte wie die Erstaufnahme, Asylantragsbearbeitung und Integration von Geflüchteten.

DIE ÖFFENTLICHE UND POLITISCHE DISKUSSION GEHT AN DEN OBJEKTIVEN PROBLEMLAGEN VORBEI

Wo besteht Diskussionsbedarf?

Drei Jahre sind seit der „Flüchtlingskrise“ und der anfänglichen Überforderung des politisch-administrativen Systems in Deutschland vergangen. Diese Entspannung des Systems lässt wichtige Überlegungen zu seiner Umstrukturierung zu. Markierte das Jahr 2016 mit 722.000 beim BAMF gestellten Asylerstanträgen den absoluten Höchststand seit Gründung der Behörde im Jahr 1953, so sind die Zahlen mit 198.000 für das Jahr 2017 und 81.800 im ersten Halbjahr 2018 deutlich rückläufig. Auch ist der Berg anhängiger Verfahren von 580.000 im Herbst 2016 auf nunmehr 53.000 im Juni 2018 weitgehend abgearbeitet.

Vor diesem Hintergrund können die aktuellen politischen Diskussionen im Bereich des Asylrechtes zum Beispiel zu Transitzentren und Grenzschießungen nicht mehr durch einen hohen Problemdruck begründet sein. Übersehen wird in dieser öffentlichen Diskussion allerdings, dass es nach wie vor einen erheblichen Handlungsbedarf bei der Integration der Geflüchteten gibt. Denn: Insgesamt 876.000 Personen erhielten allein von Januar 2015 bis Juni 2018 einen positiven BAMF-Bescheid (Asyl, Flüchtlingsschutz, subsidiärer Schutz, Abschiebungsverbot).



Erstaufnahme, Asylantragsbearbeitung und Integration von Geflüchteten: Welche Ebene im föderalen Staat kann welche Aufgabe am effektivsten lösen?



Trotz rückläufiger Zahl der Asylerstanträge: Bei der Integration von Geflüchteten gibt es nach wie vor großen Handlungsbedarf.



Die Studie auf einen Blick

basiert auf:

- ▶ Auswertung der wissenschaftlichen Literatur und existierender Dokumente
- ▶ mehr als 70 Expertengesprächen in Ministerien, Behörden, Ämtern und Kommunen

liefert:

- ▶ empirische Bestandsaufnahme und Handlungsempfehlungen
- ▶ juristische Analyse der rechtlichen Umsetzungsmöglichkeiten

Was diese Studie bietet

Mit dieser Studie sollen die wichtigsten der oben genannten Fragestellungen beantwortet werden. Sie ist im Rahmen einer einjährigen umfassenden systematischen Untersuchung der Verwaltungsstrukturen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene entstanden, gefördert durch die Stiftung Mercator. Neben der umfangreichen Auswertung der wissenschaftlichen Literatur und existierender Dokumente sind mehr als 70 Expertengespräche u. a. im BAMF, dem Bundesverwaltungsamt, in Bundespolizeiinspektionen, verschiedenen Verwaltungsgerichten, Bezirksregierungen, Landesministerien, kommunalen Ausländerbehörden, Jobcentern, Meldebehörden, Sozialämtern, Integrationszentren und sonstigen kommunalen Stellen sowie mit Vertretern kommunaler Spitzenverbände durchgeführt worden. Insgesamt trägt die Studie Informationen aus zehn Bundesländern zusammen. Diese Untersuchung baut zudem auf einer vor einem Jahr veröffentlichten Studie (vgl. Bogumil/Hafner/Kastilan 2017) auf und erweitert, ergänzt, aktualisiert und vertieft diese. Sie liefert eine empirische politik- bzw. verwaltungswissenschaftliche Bestandsaufnahme und formuliert Handlungsempfehlungen. Daneben gibt es eine juristische Analyse der rechtlichen Umsetzungsmöglichkeiten bzw. Verfassungskonformität bestimmter Organisations- oder Verfahrensvorschläge. Die Studie greift insbesondere diejenigen Fragestellungen aus der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Analyse auf, die einen besonders intensiven rechtlichen und aktuellen Bezug haben.

NEUORDNUNGSVORSCHLÄGE AUS POLITIK- UND VERWALTUNGSWISSENSCHAFTLICHER SICHT

Die wichtigsten Ziele aus politik- und verwaltungswissenschaftlicher Sicht sind:

- ▶ unnötige Schnittstellen abbauen,
- ▶ Doppelarbeiten vermeiden,
- ▶ Verwaltungsverfahren (ohne Qualitätsverluste) beschleunigen,
- ▶ Datenaustausch verbessern und – wo nötig –
- ▶ Kooperation verstärken.

BUND, LÄNDER UND KOMMUNEN



Stärkung der Qualitätssicherung im BAMF

Das Aufgabenportfolio des BAMF kann in die beiden Stränge „Migration“ und „Integration“ unterteilt werden. Dabei ergeben sich die migrationsbezogenen Aufgaben hauptsächlich aus der Durchführung des Asylverfahrens (Antragsannahme, Prüfung im Dublin-Verfahren, persönliche Anhörung, Entscheidung über den Antrag). Die Problemlagen bei der Bearbeitung von Asylanträgen (unterschiedliche Schutzquoten im Bundesländervergleich) resultieren vermutlich aus mehreren Faktoren.

Zentraler Faktor war die Überlastung des BAMF durch die anhaltend hohe Zahl von Antragstellenden in den Jahren 2015 bis 2017. In kurzer Zeit wurde das Personal stark aufgestockt. Damit verbunden waren Qualifizierungsprobleme (Fehlen ausreichender asylrechtlicher Fachkenntnisse) und Probleme im Bereich der innerbehördlichen Kontrollmechanismen. Zudem gab es in der Asylantragsbearbeitung einen zeitweisen Vorrang von Quantität anstatt Qualität. Die Gründung des BAMF als zentrale Bundesoberbehörde sollte eine einheitliche Rechtsanwendung, also eine Gleichbehandlung aller Asylbewerber, sicherstellen. Unabhängig von der prinzipiellen Frage, ob das BAMF als Bundesoberbehörde mit zahlreichen Außenstellen dies besser gewährleisten kann als 16 verschiedene Landesbehörden, spricht angesichts der bestehenden Verwaltungsstrukturen und der damit verbundenen Transaktionskosten wenig dafür, die Durchführung des Asylverfahrens auf die Länder zu übertragen. Der Bund sollte sich dabei aber stärker auf die Qualitätssteigerung und -sicherung des Asylverfahrens im BAMF konzentrieren und nicht noch zusätzlich sein Aufgabenportfolio im Bereich der Integration ausweiten. Angesichts der Erfahrungen der letzten Jahre ist zudem eine weitere Kontrollinstanz für die innerbehördlichen Vorgänge zu empfehlen (z. B. parlamentarisch eingesetzter **unabhängiger Beauftragter für das BAMF**, ähnlich dem Wehrbeauftragten der Bundeswehr).

Das BAMF als „Bundesintegrationsagentur“?

Seit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes hat das BAMF seinen Aufgabenbestand im Integrationsbereich ständig erweitert. Hierzu gehört neben den beiden zentralen Sprachangeboten – die Integrationskurse und die berufsbezogene Deutschförderung – auch die Durchführung der Migrations(erst)beratung. Inzwischen ist das BAMF nicht mehr nur für die Entwicklung, Finanzierung und Durchführung des Integrationskurses zuständig. Es übernimmt auch die Zusteuerung der Kursteilnehmer. Diese Kompetenzausweitungen scheinen auch die Absicht zu verfolgen, Mitarbeitende aus der Asylantragsbearbeitung in Zeiten geringerer Asylantragstellung auf andere Bereiche verlagern zu können.



Die Durchführung des Asylverfahrens bleibt Sache des Bundes – er sollte sich aber stärker auf die Qualitätssteigerung und -sicherung des Asylverfahrens im Bund konzentrieren, anstelle seine Aufgaben Richtung Integration auszuweiten (z. B. Sprachkurse, Arbeitsmarktintegration).



Aufgabenverteilung BAMF, Länder und Kommunen

BAMF: Entwicklung Grundstruktur, Lerninhalte und Finanzierung Sprachkurse

Länder und Kommunen: Umsetzung Integrationskurse und Sprachförderung

Die beschriebenen Veränderungen führen zur Sorge von kommunaler Seite, dass sich das BAMF in Richtung einer „Bundesintegrationsagentur“ entwickeln könnte. Die Kommunen sehen insbesondere das neue Zusteuerungsverfahren für Integrationskurse als nächsten Schritt in Richtung neuer Aufgabenfelder. Sie bezweifeln dabei nicht, dass eine „Zusteuerung“ potenzieller Teilnehmender in die Integrationskurse sinnvoll ist. Vielmehr erhoffen sich die Kommunen durch eine selbst verantwortete Koordinierung der Sprachkurse, sie besser mit eigenen oder von den Ländern verantworteten Angeboten oder Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration verzahnen zu können. Das BAMF erscheint nicht für die Wahrnehmung einer Aufgabe prädestiniert, die von zentraler Bedeutung für den Prozess der Integration der Betroffenen vor Ort ist.

Verwaltungsvollzug der Sprachkurse: Besser durch die Länder

Die Erfahrungen sprechen für Aufgabenverlagerungen im Integrationsbereich auf die Länder und Kommunen – auf der Ebene des Verwaltungsvollzugs der Integrationskurse und der berufsbezogenen Sprachförderung (Träger- und Lehrkräftezulassung, Träger- und Kursüberprüfung, Zusteuerung sowie Koordinierung des Sprachkursesangebotes). Die Entwicklung der Grundstruktur, der Lerninhalte **und** die Finanzierung der Sprachkurse sollten im BAMF verbleiben.

§

REFORM DER ZUSTÄNDIGKEITEN – EINE EINSCHÄTZUNG AUS JURISTISCHER SICHT

- ▶ Eine Reform der Zuständigkeiten im Bereich der Integrationskurse und der berufsbezogenen Deutschsprachförderung – die insbesondere die Teilnehmezusteuerung, das Kursangebot sowie etwaige Vergabeverfahren gegenüber Kursträgern betreffen würde – würde eine sachdienlichere Aufgabenteilung bewirken. Sie wäre teilweise auch rechtlich erforderlich, um die bisherigen Zuständigkeiten des Bundes wieder auf das verfassungsrechtlich zulässige Maß zu beschränken. Die Weiterentwicklung des BAMF zu einer „**Bundesintegrationsagentur**“ widerspräche dem Grundgesetz.

Bessere Vernetzung der Migrationsberatung mit kommunalen Angeboten

Auch für die Durchführung der Migrations(erst)beratung ist das BAMF zuständig. Die operative Wahrnehmung dieser Aufgabe ist insbesondere den Wohlfahrtsverbänden übertragen. Denkbar wäre

zum einen eine Verlagerung dieser Aufgaben auf die kommunale Ebene. Zum anderen könnte den Landkreisen bzw. kreisfreien Städten eine stärkere Koordinierungs- und auch Steuerungsfunktion gegenüber diesen Angeboten zukommen.

Das Ziel: diese Angebote nahtlos mit flankierenden kommunalen Angeboten zu verknüpfen, wie das in einigen Kommunen auch schon geschieht. Sicherstellen könnte man dies durch Klauseln in vom BAMF erstellten Förderbedingungen, die die Träger der Migrationsberatung zwingend zur Zusammenarbeit mit den Kommunen verpflichten.

Weitere Aufwertung der Integrationspolitik in den Ländern

In den Bundesländern ist es in den vergangenen Jahren zu einer deutlichen Aufwertung der Integrationspolitik gekommen. Die zunehmenden Maßnahmen sind eine Reaktion auf das veränderte Staatsangehörigkeitsrecht im Jahr 1999, das Zuwanderungsgesetz aus dem Jahr 2005 und die damit verbundene veränderte Diskussionslage um Deutschland als Einwanderungsland. Sie haben sich durch die erheblich gestiegene humanitäre Zuwanderung seit dem Jahr 2015 weiter verstärkt. So befasst sich mittlerweile in jedem Bundesland ein Ministerium federführend mit dem Bereich Integration und fast flächendeckend haben die Länder das Amt eines Ausländer- bzw. Integrationsbeauftragten geschaffen. Ein Großteil verfügt zusätzlich über sog. Landesbeiräte, die die Regierungen in integrationspolitischen Fragen beraten. Zudem haben vier Bundesländer eigene Landesintegrationsgesetze erlassen (Berlin 2010, NRW 2012, Baden-Württemberg 2015, Bayern 2016). Eine wesentliche Aufgabe der Länder ist die Förderung kommunaler Integrationsaufgaben.

Raus aus dem Förderdschungel

Die Fördermaßnahmen der Länder sind vielfältig und orientieren sich i. d. R. an bestehenden Förderlogiken in den Fachministerien oder der EU. Das Problem ist, dass wegen fehlender Transparenz der Eindruck eines **Förderdschungels** entsteht. Selbst in den einzelnen Fachministerien ist nicht immer bekannt, welche Förderprogramme es im Detail gibt, wenn diese von anderen Abteilungen verwaltet werden. Hier besteht starker Handlungsbedarf: Zum einen bedarf es stärkerer Absprachen bei einzelnen Fördermaßnahmen durch die Fachministerien, die durch das für Integration zuständige Ministerium gesteuert werden sollten. Ziel sind die Verzahnung und Fokussierung von Maßnahmen sowie die Überprüfung ihrer Wirksamkeit. Zum anderen können ministerienübergreifende aktuelle Förderportale helfen, Zuwendungsempfängern einen besseren Überblick zu verschaffen.

Förderung von kommunalen Integrationsmaßnahmen stärken

Kommunale Integrationsmaßnahmen unterstützen die Bundesländer durch Integrationszentren, Integrationsbeauftragte oder Integrationsmanager. Besonders innovativ sind hier die Förderung kommunaler Integrationsmanager in Baden-Württemberg und die Förderung Kommunaler Integrationszentren in NRW.



Bei den einzelnen Fördermaßnahmen bedarf es stärkerer Absprachen durch die Fachministerien – mit dem Ziel, Maßnahmen zu verzahnen und ihre Wirksamkeit zu überprüfen.



Integrierte Verwaltungseinheiten für Migration und Integration (Amt oder Fachbereich) verkürzen die Verwaltungswege und befördern eine einheitliche Politikumsetzung.



Muss besser koordiniert werden: Fallmanagement durch

- 1 die Kommunen
- 2 Jugendmigrationsdienste
- 3 Migrationserstberatung
- 4 Jobcenter

Integrierte Verwaltungseinheit für Migration und Integration

Viele Kommunen und Landkreise haben schon positive Erfahrungen mit einer integrierten Verwaltungseinheit (Amt oder Fachbereich) für Migration und Integration gemacht. Es sollte versucht werden, solche integrierten Verwaltungseinheiten überall zu schaffen. Sie verkürzen die Verwaltungswege und können eine einheitliche Politikumsetzung befördern. Im Wesentlichen kümmern sie sich um die drei Aufgabenbereiche Migration (Aufenthaltsrecht, Asyl- und Flüchtlingsangelegenheiten, Einbürgerung), Integration (Integrationsmaßnahmen und -projekte, Integrationssozialarbeit, Koordination bürgerschaftlichen Engagements) sowie Leistung und Unterbringung (wirtschaftliche Hilfen nach AsylbLG, Unterbringung). Ein integriertes Amt oder ein Fachbereich bringt eine große Chance im Hinblick auf eine bessere Koordination zwischen den betroffenen Verwaltungseinheiten.

§

EINRICHTUNG EINER VERWALTUNGSEINHEIT FÜR MIGRATION UND INTEGRATION

- ▶ Sollte die Einrichtung einer integrierten Verwaltungseinheit für Migration und Integration durch Landesgesetz verpflichtend vorgesehen werden, wäre ein solcher Eingriff in die kommunale Organisationshoheit mit der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie vereinbar.

Mehr Verantwortung für das Fallmanagement

Hinsichtlich der Beratung von Flüchtlingen lassen sich auf kommunaler Ebene verstärkt Bemühungen in Richtung der Etablierung eines kommunalen Fallmanagements (ganzheitliche Einzelfallberatung) feststellen. Dahinter steht die berechtigte Überzeugung: Nur wenn die Besonderheiten der jeweiligen Person berücksichtigt werden und die verschiedenen Fördermöglichkeiten und Zuständigkeiten vor Ort bekannt sind, können sinnvolle Integrationsprozesse angestoßen werden. Allerdings wird ein Fallmanagement nicht nur von den Kommunen angeboten, sondern auch durch die bundesgeförderten Maßnahmen des Jugendmigrationsdienstes und der Migrationserstberatung sowie – bisher wenig beachtet – durch die Jobcenter. Diese vier verschiedenen Fallmanagementstrukturen für Migranten müssen besser koordiniert werden. Sinnvoll wäre es, dass die Kommunen in eigener Verantwortung ein zentrales Fallmanagement aufbauen und sich mit den anderen Akteuren wie Jobcentern oder der Migrationsberatung abstimmen. Die Stadt Hamm stellt hier ein gutes Beispiel dar.

ANKERZENTREN



Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD hat festgelegt, dass die Bearbeitung von Asylanträgen künftig in „zentralen Aufnahme-, Entscheidungs- und Rückführungseinrichtungen“ (kurz: Anker) erfolgen soll, „in denen BAMF, Bundesagentur für Arbeit, Jugendämter, Justiz, Ausländerbehörden und andere Hand in Hand arbeiten.“

Verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung im Asylverfahren

Die Reichweite der Verwaltungskompetenzen des Bundes im Hinblick auf das BAMF, das er als selbstständige Bundesoberbehörde eingerichtet hat, ist größer als der Kreis der bislang von diesem tatsächlich wahrgenommenen Aufgaben. So etwa im Hinblick auf die hier nicht näher beleuchteten Aufgaben bei der Rückführung abgelehnter Asylbewerber. Zu differenzieren ist mit Blick auf sog. Ankerzentren. Die dem BAMF bislang anvertrauten Aufgaben der Durchführung des Asylverfahrens i. e. S. können von diesem auch in solchen Ankerzentren wahrgenommen werden. Eine

Verwaltungskompetenz für die Errichtung und die Trägerschaft von Ankerzentren besitzt der Bund hingegen nicht. Es verstieße gegen Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG, wenn das BAMF mit diesen Aufgaben betraut würde. Auch die Bundespolizei dürfte weder nach Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG noch auf der Grundlage eines anderen Kompetenztitels im Grundgesetz mit Aufgaben der Gewährleistung der Sicherheit in den Ankerzentren betraut werden. Die Länder haben die ausschließliche Verwaltungskompetenz, die neben den eben genannten Aufgaben auch die Errichtung und Trägerschaft der Ankerzentren umfasst.

Davon zu unterscheiden ist die Frage, ob die Länder durch einfaches Bundesgesetz zu einem entsprechenden Tätigwerden verpflichtet werden könnten.

Der Bund würde für den Fall, dass die Länder sich nicht zur Einrichtung von Ankerzentren bereitfinden würden, über die Gesetzgebungskompetenz verfügen, um diese hierzu zu verpflichten. Diese Kompetenz folgt aus Art. 84 Abs. 1 S. 2 GG. Ebenso könnten darauf Bestimmungen betreffend das „Verwaltungsverfahren“ zwecks Gewährleistung eines einheitlicheren Vollzugs gestützt werden.

Das Ziel einer größeren Einheitlichkeit im Vollzug der einschlägigen Bundesgesetze durch Landesbehörden bzw. durch das BAMF könnte gemäß Art. 84 Abs. 2 bzw. Art. 86 S. 1 GG auch mittels des Erlasses von allgemeinen Verwaltungsvorschriften seitens des Bundes angestrebt werden. Überhaupt bilden diese ein sinnvollerweise zu revitalisierendes Steuerungselement.

Eine Präsenz des jeweils örtlich zuständigen Verwaltungsgerichts in räumlicher Nähe zu oder in einem Ankerzentrum könnte die jeweilige Landesregierung durch Rechtsverordnung bestimmen. Der Bund könnte erforderlichenfalls durch eine Verschärfung der bereits bestehenden Soll-Vorschrift des § 83 Abs. 2 S. 3 AsylG tätig werden.



DATENMANAGEMENT

Ausländerzentralregister: Hier gibt es erhebliches Optimierungspotenzial

Beim Thema Datenmanagement wird deutlich: Der Daten- und Informationsaustausch über Ebenen- und Behördengrenzen hinweg funktioniert nicht immer, was zu einigen Problemlagen geführt hat (z. B. bei der Registrierung, der Gewährung von Aufenthaltstiteln, Asyl- und Rechtsmittelverfahren). Diese Defizite beeinträchtigen teils bis heute die Akzeptanz und das Vertrauen der behördlichen Nutzer, wenn es um das Ausländerzentralregister (AZR) als Datenplattform sowie die Qualität und Aktualität der Daten geht. Das AZR ist als zentrale Schnittstelle für den Datenaustausch zwischen Behörden im Bereich Migrationsmanagement konzipiert. Mit dem Datenaustauschverbesserungsgesetz (DAVG) wurde das AZR im Februar 2016 zum Kerndatensystem für das Flüchtlingsmanagement ausgebaut. Trotz einer Reihe von Anpassungsmaßnahmen zur Verbesserung und Behebung akuter Problemlagen gibt es nach wie vor nicht unerhebliches Optimierungspotenzial.



Mehrfachregistrierungen sind nur auszuschließen, wenn die Datenerfassung bei der Erstregistrierung durchweg biometrisch durch die Verknüpfung mit Fingerabdrucksdaten erfolgt.

Erstregistrierung: Stärkung der Biometrie und Verbesserung der Datenqualität

Ein zentrales Kernanliegen sollte die weitere **Stärkung des AZR als „Datendrehscheibe“ im Migrationsmanagement** sein. Voraussetzung dafür sind korrekte und eindeutige Einträge sowie insgesamt eine einwandfreie Datenqualität und -verlässlichkeit. Mehrfachregistrierungen sind nur auszuschließen, wenn die **Datenerfassung** bei der Erstregistrierung durchweg **biometrisch** durch die Verknüpfung mit Fingerabdrucksdaten erfolgt. Die Erstregistrierung muss weiter vereinfacht und standardisiert werden. Ohne das Hinzufügen von Fingerabdrücken sollte sie nur in begründeten Ausnahmefällen möglich sein.

Optimierungspotenzial besteht auch mit Blick auf den Daten- und Informationsaustausch zwischen verschiedenen kommunalen Behörden (Ausländer-/Leistungs-/Unterbringungsbehörde). Er ist vor allem dann erforderlich, wenn registrierte Asylbewerber vom Land auf die Kommunen verteilt werden. Generell sollte die **Parallelität zwischen analoger und digitaler Kommunikation aufgehoben werden**. Das vermeidet Zeitverzögerung und Mehraufwand.

Eine Ausländerzentralregister-Nummer erleichtert den zwischenbehördlichen Austausch

Bislang ist der zwischenbehördliche Austausch mittels einer **zentralen Identifikationsnummer** (AZR-Nummer) nicht zulässig, woraus Probleme und Verzögerungen bei der Identifikation entstehen. Eine verfahrensübergreifende Personenkennziffer würde das lösen. Die flächendeckende Einführung einer (standardisierten) **elektronischen Ausländerakte** könnte zudem die äußerst heterogenen Fachsysteme in den Kommunen angleichen und Mehraufwände beim Datenabgleich vermeiden. Voraussetzung hierfür sind **gemeinsame IT-Standards** zwischen den Ländern. Diese sollten durch entsprechende Angebote vonseiten des Bundes unterstützt werden, z. B. indem Fachsoftware von Bund und Ländern gemeinsam entwickelt wird.

Aktualität der Ausländerzentralregister-Einträge durch das BAMF sicherstellen

Bei der Eintragung von asylrechtlichen (Folge-)Entscheidungen ins AZR hat es insbesondere in den Jahren 2015/2016 im BAMF erhebliche Verzögerungen gegeben. Nach wie vor kritisieren viele Kommunen die Unzuverlässigkeit der AZR-Daten bezüglich der Aktualität von Einträgen zu asylrechtlichen (Folge-)Entscheidungen. Daraus entstehen problematische Konsequenzen für die Ausstellung von Aufenthaltstiteln und generell für eine ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung in den Ausländerbehörden (ABHn).

Eine wichtige Forderung: Die **Aktualität dieser asylrechtlichen AZR-Einträge muss** sichergestellt und es muss dafür gesorgt werden, dass das BAMF die nötigen Informationen unverzüglich und möglichst zeitgleich mit dem Versenden der entsprechenden Bescheide im AZR hinterlegt. Hierzu gehören auch Angaben zu anhängigen und entschiedenen Klageverfahren, die im AZR durch die ABHn abrufbar sein sollten. Dabei sollte eine Verlaufsdocumentation aller Asyl- und Rechtsmittelverfahren aus den Daten im AZR geschaffen werden können. Sie gewährleistet die Nachvollziehbarkeit und verhindert künftige Fehler bei ausländerrechtlichen Entscheidungen.

Den direkten Datenaustausch zwischen Leistungsbehörden erleichtern

Im Bereich der kommunalen Leistungsgewährung bestehen außerordentlich aufwendige und mehrschleifige – meist papiergebundene – Kommunikationswege zwischen den beteiligten Behörden. Insbesondere beim Rechtskreiswechsel vom Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) zum Sozialgesetzbuch (SGB) II ist die Behördenkommunikation technisch und datenschutzrechtlich in einer Form behindert,



Auch der Daten- und Informationsaustausch zwischen verschiedenen kommunalen Behörden muss verbessert werden.

Erforderlich: gemeinsame IT-Standards zwischen den Ländern – unterstützt durch Angebote vonseiten des Bundes.

Die Aktualität der asylrechtlichen AZR-Einträge muss sichergestellt werden. Das BAMF muss die nötigen Informationen unverzüglich und möglichst zeitgleich mit dem Versenden der entsprechenden Bescheide im AZR hinterlegen.



Der direkte Datenaustausch zwischen den Leistungsbehörden sollte gesetzlich vorgeschrieben werden.

die nicht nur Mehraufwand für die Behörden, sondern in manchen Fällen auch Einschränkungen beim Leistungsbezug der Geflüchteten mit sich bringt. So erhält die Sozialbehörde oft um Monate verspätet die BAMF-Entscheidung. Teils verursacht dies Ausfälle in der Leistungsgewährung oder zumindest aufwendige Abrechnungsprobleme zwischen SBHn und Jobcenter, da Letzteres vom Tag der positiven BAMF-Entscheidung an für die Leistungsgewährung zuständig ist. Um dies zu beheben, sollte der **direkte Datenaustausch zwischen den Leistungsbehörden**, insbesondere den für AsylbLG und SGB II zuständigen (SBHn und Jobcentern), **gesetzlich vorgeschrieben** werden. Gegebenenfalls ist auch über eine Lösung durch Einverständniserklärung der betreffenden Personen nachzudenken, da diese bereits jetzt rechtlich möglich ist und von einigen Kommunen bereits verwendet wird.

Reformvorschläge zum Ausländerzentralregister

Die Empfehlungen im Bereich des Datenmanagements legen verschiedene Rechtsänderungen auf der einfachgesetzlichen Ebene nahe. Folgende Änderungen sollten insoweit vorgenommen werden:

- ▶ Die Zulassung von Stellen für die **Direkteingabe in das AZR** und der **Direktabruf** von Informationen aus dem AZR (§ 7 und § 22 Abs. 1 AZRG) sollten durch den Gesetzgeber neu geregelt werden. Er sollte das elektronische Speichern und Abrufen von AZR-Informationen durch **alle** am AZR beteiligten Behörden **obligatorisch** ausgestalten.
- ▶ Der Gesetzgeber sollte **konkrete Rechtspflichten** zum elektronischen Speichern und Abrufen der AZR-Informationen festlegen. Hierfür bieten sich die §§ 3 ff., die §§ 15 ff. AZRG oder das jeweilige Fachrecht an.
- ▶ Die vorgeschlagene verfahrensübergreifende Nutzung der **AZR-Nummer** setzt eine Änderung des § 10 Abs. 4 AZRG voraus. Um die Übermittlung der AZR-Nummer im zwischenbehördlichen Austausch verpflichtend zu machen, wäre eine Änderung der betreffenden Fachgesetze sinnvoll.
- ▶ Die angeregte Stärkung der **Biometrie** verlangt eine Änderung von § 49 AufenthG und von § 16 AsylG. Die Legislative sollte das Mindestalter der Betroffenen von 14 auf 6 Jahre herabsetzen und die Datenerfassungen in den Verfahren aneinander angleichen. Außerdem müsste sie die Stufenfolge in § 10 Abs. 2 S. 1 und 2 AZRG aufheben.
- ▶ Die Rechtsänderungen müssen **datenschutzrechtskonform** gestaltet werden. Insbesondere sind dabei die Grundsätze der Zweckfestlegung und -bindung sowie der Erforderlichkeit und Datenminimierung zu beachten. Zur Wahrung dieser Grundsätze sowie zur Einführung eines effektiven Zugriffsrechtmanage-

ments (z. B. in den §§ 7 und 22 AZRG) sind technisch-organisatorische Maßnahmen unabdingbar. Die Verwendung von Personenkennzeichen (AZR-Nummer, biometrische Merkmale) sollte durch hinreichende Regelungen in der Nutzung begrenzt werden. So kann in der Kommunikation zwischen Behörden mit der AZR-Nummer gearbeitet werden und der Abgleich der biometrischen Daten lediglich den Behörden mit direktem Kontakt (und Notwendigkeit zur eindeutigen Identifizierung) vorbehalten sein.

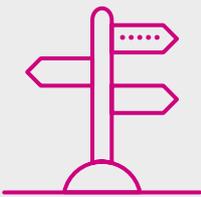
§

GEMEINSAME IT-LÖSUNGEN ZWISCHEN BUND UND LÄNDERN LIEGEN IM RECHTLICHEN RAHMEN

- ▶ Kompetenzrechtlich sind die unterbreiteten Vorschläge zur Umgestaltung des AZR unbedenklich. Hierzu kann der Gesetzgeber im Bundesrecht die nötigen oder zumindest empfehlenswerten Rechtsänderungen vornehmen. Bund und Länder verstoßen nicht gegen das Verbot der Mischverwaltung, wenn sie die Erarbeitung von gemeinsamen IT-Lösungen auf der Grundlage des Art. 91c GG und des IT-Staatsvertrags über den IT-Planungsrat koordinieren.



VERWALTUNGSGERICHE



Vorschläge zur Optimierung des Asylprozessrechts:

- Rückführung in die Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)
- Schaffung eines zusätzlichen Sonderasylprozessrechts

Zahl der Asylverfahren sprunghaft angestiegen

Die Zahl der asylrechtlichen Verfahren bei den Verwaltungsgerichten ist in den letzten Jahren sprunghaft angestiegen. 2014 gab es nur rund 40.000 eingelegte Klagen, Berufungen und Revisionen. Obwohl die Verwaltungsgerichte ihren Output durch Neueinstellungen und Umstrukturierungen 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 auf nunmehr 362.468 Verfahren Ende 2017 angestiegen. Bei der Tatsachenermittlung und Tatsachenbewertung ist der Aufwand für die Verwaltungsgerichte immer noch sehr hoch. Die Gründe liegen vor allem beim BAMF: Die Qualität seiner Asylbescheide ist teilweise niedrig (betreffend die Begründungen), es beteiligt sich generell nicht mittels eines Prozessvertreters an der gerichtlichen Verhandlung und lässt Nachfragen unbeantwortet.

Ursache der Belastung liegt an den Fallzahlen

Die Hauptursache der Belastung der Verwaltungsgerichte liegt in den Fallzahlen selbst und nicht im Asylprozessrecht. Dennoch gibt es in der öffentlichen Diskussion und in den Fachdebatten zahlreiche Vorschläge zur Optimierung des Asylprozessrechts. Zurzeit ist der Rechtsrahmen des Verwaltungsprozesses in asylrechtlichen Streitigkeiten eine Art „Sonderasylprozessrecht“, da er häufig von der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) abweicht. Deshalb gibt es vor allem zwei Vorschläge: die Rückführung in die VwGO (z. B. durch Streichung der Sondervorschriften im AsylG) sowie die Schaffung eines zusätzlichen Sonderasylprozessrechts (im AsylG).

Reformvorschläge zur Verwaltungsgerichtsbarkeit

Unterschiedliche Vorschläge liegen bislang auf dem Tisch. Sie müssen sich anhand verschiedener Maßstäbe wie höherrangiges Recht (insbesondere Rechtsschutzgarantie) oder Beschleunigung und Vereinheitlichung bei fortbestehender Qualität und Akzeptanz messen lassen. Auf Basis einer Analyse empfehlen wir die Umsetzung folgender Vorschläge:

- ▶ Die originäre Einzelrichterzuständigkeit sollte auch im Hauptsacheverfahren gesetzlich festgelegt werden. Gleichzeitig soll jedoch die Pflicht zur Übertragung auf die Kammer bei Abweichen von der Rechtsprechung eines anderen Einzelrichters derselben Kammer erweitert werden.
- ▶ Der Gesetzgeber sollte die Zulassung der Berufung durch die

Verwaltungsgerichte in folgenden Fällen fakultativ ermöglichen: bei tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeiten, bei grundsätzlicher Bedeutung oder bei Divergenz. Gleichzeitig sollte er die Berufungszulassung durch das Oberverwaltungsgericht streichen (außer im Falle ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit des Urteils des Verwaltungsgerichts sowie bei Verfahrensmängeln i. S. d. § 138 VwGO).

- ▶ Der Gesetzgeber sollte auch die Zulassung der Beschwerde durch die Verwaltungsgerichte in Fällen von grundsätzlicher Bedeutung in Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes ermöglichen. Dieser Beschwerdeweg spielt insbesondere in dem sog. Dublin-Verfahren eine große Rolle.
- ▶ Für das Oberverwaltungsgericht sollte eine Vorlagemöglichkeit an das Bundesverwaltungsgericht eingeführt werden. Dies dient der Klärung tatsächlicher Fragen von grundsätzlicher Bedeutung in Bezug auf die Beurteilung der asyl- und abschiebungsrelevanten Lage in einem Herkunftsstaat bzw. Zielstaat durch das Bundesverwaltungsgericht.
- ▶ Schließlich sollte der Gesetzgeber den Umgang mit fremdsprachigen Erkenntnismitteln erleichtern.

Nicht empfohlen wird die Umsetzung von in der öffentlichen Diskussion gemachten Vorschlägen betreffend den rascheren Einsatz als Einzelrichter und die Ausweitung der Besetzung der Spruchkörper mit Richtern auf Probe, Richtern kraft Auftrags oder abgeordneten Richtern.

Im Gegensatz zu anderen öffentlich erhobenen Vorschlägen wird empfohlen: Das Zurückverweisungsverbot für die Verwaltungsgerichte sollte beibehalten werden. Die Abschiebungshaftsachen sollten bei der ordentlichen Gerichtsbarkeit belassen und nicht auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit übertragen werden. Es sollte keine Pflicht eingeführt werden, dass Kläger bzw. Beschwerdeführer im Asylverfahren die Gerichtskosten in jedem Fall selbst tragen müssen.

AUF EINEN BLICK

HANDLUNGSBEDARF UND EMPFEHLUNGEN

- 1** Die Durchführung des Asylverfahrens bleibt Sache des Bundes – er sollte sich jedoch zukünftig stärker auf die Qualitätssteigerung und -sicherung des Asylverfahrens konzentrieren und keine Ausweitung seiner Aufgaben im Bereich der Integration anstreben.
- 2** Eine unabhängige Stelle, z. B. ein parlamentarisch eingesetzter **unabhängiger Beauftragter für das BAMF**, sollte zukünftig die Arbeit des BAMF kontrollieren – dies würde eine externe Qualitätssicherung der Prozesse gewährleisten.
- 3** Die Länder und Kommunen sollten zukünftig mehr Aufgaben im Integrationsbereich übernehmen, insbesondere bei der Durchführung der Integrationskurse und der berufsbezogenen Sprachförderung. Die Entwicklung der Grundstruktur, der Lerninhalte und die Finanzierung der Sprachkurse sollten jedoch weiterhin beim BAMF verbleiben.
- 4** Die Kommunen sollten zukünftig stärker in die Migrations(erst)-beratung eingebunden werden. Für eine bessere Verknüpfung zwischen den Angeboten sollten Landkreise und kreisfreie Städte hier eine stärkere Koordinierungs- und Steuerungsfunktion erhalten. Träger der Migrationsberatung sollten in jedem Fall zur Zusammenarbeit mit den Kommunen verpflichtet werden.
- 5** Stärkere Absprachen zwischen den verantwortlichen Fachministerien sowie ministerienübergreifende Förderportale sind notwendig, um das Angebot an Förderprogrammen besser überblicken und überprüfen zu können.
- 6** Die positiven Erfahrungen mit integrierten Verwaltungseinheiten für Migration und Integration sollten zu einer stärkeren Verbreitung dieses Modells führen. Sie verkürzen die Verwaltungswege, erlauben eine bessere Koordinierung und befördern eine einheitliche Politikumsetzung.



- 7** Ein kommunales Fallmanagement zur Beratung von Geflüchteten hat sich als **Best Practice** herausgestellt. Sinnvoll wäre es daher, dass die Kommunen ein zentrales Fallmanagement aufbauen und sich mit anderen Akteuren, wie den Jobcentern oder der Migrationsberatung, abstimmen.
- 8** Das Ausländerzentralregister (AZR) muss zur zentralen „Daten-drehscheibe“ im Migrationsmanagement ausgebaut werden. Damit dies funktioniert, sind die Datenqualität und -verlässlichkeit weiter zu verbessern. Außerdem müssen rechtliche und technische Hürden beim digitalen Datenaustausch zwischen unterschiedlichen Fachbehörden beseitigt werden. Das „Once-Only-Prinzip“ sollte auch im Migrations- und Integrationsmanagement vorherrschen. Das geltende Datenschutzrecht lässt dafür hinreichende Spielräume.
- 9** Die Verwendung der AZR-Nummer als verfahrens- und datenbank-übergreifendes Ordnungsmerkmal sollte rechtlich ermöglicht und die elektronische Ausländerakte flächendeckend eingeführt werden. Diese würde Verwaltungsprozesse vereinfachen und beschleunigen. Die Erstregistrierung sollte durchweg biometrisch erfolgen.
- 10** Um den Datenaustausch und -abgleich in Asyl- und Integrationsverfahren zu verbessern, sollten gemeinsame IT-Standards zwischen den Ländern eingeführt werden und Datenübermittlungen ausschließlich digital erfolgen.
- 11** Schließlich sollte das Asylprozessrecht punktuell optimiert werden, um die gerichtlichen Verfahren in Asylsachen zu beschleunigen und zu vereinheitlichen.

Legende



Zusammenfassung



Empfehlung



Handlungsbedarf



Forderung

AUTOREN

Prof. Dr. Jörg Bogumil

Lehrstuhl für öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik
Ruhr-Universität Bochum

Prof. Dr. iur. Martin Burgi

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Umwelt- und Sozialrecht
Ludwig-Maximilians-Universität München

Prof. Dr. Sabine Kuhlmann

Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation
Universität Potsdam

Jonas Hafner

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung,
Stadt- und Regionalpolitik
Ruhr-Universität Bochum

Moritz Heuberger

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Lehrstuhl für Politikwissenschaft,
Verwaltung und Organisation
Universität Potsdam

Dr. Christoph Krönke

Akademischer Rat a. Z., Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Wirtschaftsverwaltungsrecht,
Umwelt- und Sozialrecht
Ludwig-Maximilians-Universität München

BUCHHINWEIS/QUELLE

Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik.

Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System

Von Prof. Dr. Jörg Bogumil, Prof. Dr. Martin Burgi, Prof. Dr. Sabine Kuhlmann, Jonas Hafner,
M. A., Moritz Heuberger, M. A. und Dr. Christoph Krönke

2018, ca. 300 S., brosch., ISBN 978-3-8487-5418-2

(Modernisierung des öffentlichen Sektors („Gelbe Reihe“), Sonderband 49),

Nomos Verlag, Baden-Baden

Stand: 2018

Über die Stiftung Mercator

Die Stiftung Mercator ist eine private, unabhängige Stiftung. Sie strebt mit ihrer Arbeit eine Gesellschaft an, die sich durch Weltoffenheit, Solidarität und Chancengleichheit auszeichnet. Dabei konzentriert sie sich darauf, Europa zu stärken, den Bildungserfolg benachteiligter Kinder und Jugendlicher insbesondere mit Migrationshintergrund zu erhöhen, Qualität und Wirkung kultureller Bildung zu verbessern, Klimaschutz voranzutreiben und Wissenschaft zu fördern. Die Stiftung Mercator steht für die Verbindung von wissenschaftlicher Expertise und praktischer Projekterfahrung. Als eine führende Stiftung in Deutschland ist sie national wie international tätig. Dem Ruhrgebiet, der Heimat der Stifterfamilie und dem Sitz der Stiftung, fühlt sie sich besonders verpflichtet.

Stiftung Mercator GmbH

Huysenallee 40
45128 Essen
Tel. +49 201 24522-0
Fax +49 201 24522-44
info@stiftung-mercator.de
www.stiftung-mercator.de

-  facebook.com/StiftungMercator
-  twitter.com/MercatorDE
-  youtube.com/StiftungMercator
-  flickr.com/stiftung_mercator

Philipp Tybus

Projektmanager Wissenschaft
Tel. +49 201 24522-855
philipp.tybus@stiftung-mercator.de

Cathrin Sengpiehl

Kommunikationsmanagerin Presse
Tel. +49 201 24522-841
cathrin.sengpiehl@stiftung-mercator.de