

# CHANCEN UND VORAUSSETZUNGEN FÜR EIN INTEGRATIONSMINISTERIUM AUF BUNDESEBENE

---

Eine Studie des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften  
an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

---

# Ziel dieser Studie

Über eine Million Schutzsuchende sind in den vergangenen anderthalb Jahren nach Deutschland geflüchtet und viele von ihnen wollen langfristig hier bleiben. Zudem weiß niemand, wie viele Menschen auch in Zukunft nach Deutschland kommen werden. In jedem Fall gilt es, die Integration noch effektiver zu organisieren – auch um dadurch zur Bewältigung des demographischen Wandels und des Fachkräftemangels beizutragen. Dies ist eine der entscheidenden Herausforderungen für Regierung und Verwaltung in der kommenden Zeit.

Die Vodafone Stiftung, die sich als überparteilicher, unabhängiger Partner von Staat und Politik versteht, der jenseits des politischen Tagesgeschäftes nach innovativen Wegen zur Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts sucht, hat deshalb die hier vorliegende Studie auf den Weg gebracht. Hierfür wandten wir uns an eine der führenden verwaltungswissenschaftlichen Institutionen in Deutschland: das Lorenz-von-Stein-Institut an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Die Experten des Instituts nahmen die Perspektive der Migranten ein, kartierten die Komplexitäten des bestehenden Zuständigkeitsystems und deckten Schwachstellen auf. Auf dieser Basis sondierten sie – sehr gründlich und ohne Hang zur eiligen Vereinfachung – die verschiedenen Handlungsoptionen und zeigten schließlich, wie ein Lösungsweg aussehen könnte.

Für diese besonnene, hochkompetente und engagierte Arbeit, gilt an dieser Stelle unser ausdrücklicher und aufrichtiger Dank dem Autoren-Team, unter der Leitung von Prof. Dr. Christoph Brüning: Uschi Babel, Prof. Dr. Florian Becker, Philipp Genßler, Friedrich Gottberg, Florian Kuhlmann und Christof Rambow (in alphabetischer Reihenfolge).

Die erfolgreiche Integration von Migranten ist eine der wichtigsten Aufgaben für die Zukunft unserer Gesellschaft. Wir hoffen, mit dieser Studie all jene zu unterstützen, die sich in der (nächsten) Bundesregierung sowie in Politik und Verwaltung für die Bewältigung dieser Aufgabe einsetzen.

## **Dr. Mark Speich**

Vorsitzender der Geschäftsführung  
Vodafone Stiftung Deutschland

## **Sebastian Gallander**

Geschäftsführer  
Vodafone Stiftung Deutschland

## Inhaltsverzeichnis

<b>A. Vermessung des Untersuchungsgegenstands.....</b>	<b>2</b>
<b>I. Die „Schutzsuchenden“ .....</b>	<b>3</b>
1. Asyl im Sinne des Art. 16a GG .....	3
2. Der Flüchtlingsstatus.....	4
3. Der subsidiäre Schutz .....	5
<b>II. Migration und Integration .....</b>	<b>6</b>
1. Migration .....	6
a) Dauer des Aufenthalts .....	7
b) Formen von Migration.....	8
c) Zeitliches Ende von Migration .....	8
d) Zwischenfazit .....	10
2. Integration .....	10
a) Integration in die Gesellschaft.....	11
b) Integration in den Staat .....	12
c) Zwischenfazit .....	12
<b>III. Regierung und Verwaltung.....</b>	<b>13</b>
<b>B. Bestehende Zuständigkeiten auf Bundes-, Landes-, und kommunaler Ebene .....</b>	<b>14</b>
<b>I. Migration.....</b>	<b>14</b>
1. Einreise .....	15
a) Rechtlicher Rahmen .....	15
b) Prüfung des Schutzersuchens .....	16
c) Einreiseverweigerung .....	17
d) Weiterleitung .....	18
e) Zurückschiebung .....	19
f) Ankunftsnachweis .....	20
g) Passrechtliche Maßnahmen .....	21
h) Erkennungsdienstliche Behandlung .....	21
i) Sonderfall: „Flughafenverfahren“ .....	22
j) Sonderfall: unbegleitete, minderjährige Flüchtlinge (UMF) .....	22

2. Das Asylverfahren .....	23
a) Aufgaben und Zuständigkeiten .....	23
aa) Asylantrag (§ 14 AsylG).....	23
bb) Sachverhaltsermittlung .....	24
cc) Zulässigkeit des Antrags – Dublin III Verordnung .....	25
dd) Entscheidung (§ 31 AsylG).....	25
b) Besondere Verfahrensarten.....	26
aa) Das Verfahren bei Einreise auf dem Luftwege (§ 18a AsylG) .....	26
bb) Folgeantragsverfahren (§ 71 AsylG).....	27
cc) Zweitantragsverfahren (§ 71a AsylG) .....	28
3. Unterbringung.....	28
a) Aufgaben und Zuständigkeiten .....	28
aa) Unterbringung in (Erst-)Aufnahmeeinrichtungen .....	28
(1) Verteilung .....	29
(2) Unterbringung bei Einreise auf dem Luftweg .....	30
(3) Unterbringung in besonderen Aufnahmeeinrichtungen .....	31
bb) Die weitere Unterbringung.....	31
(1) Verteilung innerhalb des Landes .....	34
(2) Länderübergreifende Verteilung.....	34
cc) Unterbringung unbegleiteter Jugendlicher .....	35
4. Leistungen .....	35
a) Leistungen nach dem AsylbLG .....	36
aa) Während der Wohnpflicht in der Aufnahmeeinrichtung .....	36
bb) Nach dem Ende der Wohnpflicht in Aufnahmeeinrichtung .....	36
cc) Weitere Leistungen .....	37
dd) Zuständigkeiten.....	37
b) Gesundheitsuntersuchung in Aufnahmeeinrichtungen.....	39
c) Wohngeld.....	39
d) Leistungen nach dem SGB XII.....	40
<b>II. Integration .....</b>	<b>40</b>
1. Aufenthaltsstatus .....	41
a) Gestattung (§ 55 AsylG).....	41
b) Aufenthaltsgewährung nach § 23 AufenthG .....	41
c) Aufenthaltsgewährung in Härtefällen (§ 23a AufenthG) .....	42

d) Aufenthaltsgewährung zum vorübergehenden Schutz.....	43
e) Aufenthalt aus humanitären Gründen (§ 25 AufenthG).....	43
f) §§ 25a und b AufenthG .....	45
g) Familiennachzug .....	45
h) Duldung .....	46
i) Ausreiseverbot etc.....	47
j) Wohnsitzzuweisung .....	47
k) Widerruf und Rücknahme des Aufenthaltstitels .....	48
l) Ausweisung .....	48
m) Die Zuständigkeit von Ausländerbehörden .....	48
aa) Baden-Württemberg .....	48
bb) Bayern .....	48
cc) Berlin .....	49
dd) Hansestadt Bremen.....	49
ee) Brandenburg.....	49
ff) Hansestadt Hamburg .....	49
gg) Hessen .....	50
hh) Mecklenburg-Vorpommern.....	50
ii) Niedersachsen .....	50
jj) Nordrhein-Westfalen .....	50
kk) Rheinland-Pfalz .....	51
ll) Saarland .....	51
mm) Sachsen .....	51
nn) Sachsen-Anhalt.....	51
oo) Schleswig-Holstein .....	52
pp) Thüringen.....	52
2. Abschiebung.....	52
a) Abschiebungsandrohung .....	52
b) Feststellung von Abschiebungsverboten.....	53
c) Abschiebungsanordnung.....	54
d) Durchführung der Abschiebung .....	54
3. Integration in den Staat.....	55
a) Einbürgerung .....	55
b) Einbürgerungstest.....	56

c) Integrationskurse .....	57
aa) Feststellung der Teilnahmepflicht.....	57
bb) Integrationsprogramm § 45 AufenthG .....	58
cc) Berufsbezogene Deutschsprachförderung § 45a AufenthG .....	59
dd) Kostenbefreiung: § 9 Abs. 2 Integrationskursverordnung (IntV).....	59
ee) Förderung der Teilnahme an Sprachkursen .....	60
4. Integration in die Gesellschaft.....	60
a) Schule, Kita .....	61
b) Arbeit.....	61
aa) Arbeitserlaubnis .....	62
bb) Arbeitsgelegenheiten .....	63
cc) Ausbildung.....	63
dd) Anerkennung ausländischer Abschlüsse .....	63
ee) Arbeitsvermittlung .....	65
ff) Förderung der beruflichen Eingliederung .....	65
<b>III. Zusammenfassung und Konsequenzen.....</b>	<b>66</b>
1. Ordnung nach beteiligten Akteuren.....	67
a) Bundesebene.....	67
aa) Besondere Akteure.....	67
bb) Ministerien.....	69
cc) Nachgeordnete Behörden.....	69
b) Länderebene.....	70
aa) Besondere Akteure.....	70
bb) Besondere Akteure auf kommunaler Ebene.....	72
cc) Ministerien .....	73
dd) Nachgeordnete Behörden .....	74
2. Handlungsbedarf.....	74
<b>C. Organisatorische Optionen für eine Verwaltung durch den Bund .....</b>	<b>77</b>
<b>I. Staatsrechtlicher Rahmen .....</b>	<b>77</b>
1. Der (bundesdeutsche) Föderalismus.....	77
2. Die Ausführung der Bundesgesetze durch den Bund .....	79
a) Regel-Ausnahme-Prinzip .....	79
b) Die unmittelbare Bundesverwaltung.....	80
c) Die mittelbare Bundesverwaltung .....	82

3. Die Stellung der Kommunen .....	83
4. Die Strukturprinzipien der Bundesregierung .....	85
a) Kanzlerprinzip .....	86
b) Kabinettsprinzip .....	86
c) Ressortprinzip .....	87
5. Finanzierung von Regierung und Verwaltung .....	87
a) Das Konnexitätsprinzip des Art. 104a Abs. 1 GG .....	88
b) Aufgabenangemessene Mittelverteilung als Voraussetzung des Konnexitätsprinzips .....	88
aa) Schutz gegen Aufgabenübertragung ohne Finanzausstattung .....	89
bb) Unterstützung der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften durch den Bund .....	90
cc) Mechanismen zur Korrektur von Belastungsverschiebungen .....	91
<b>II. Die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen einzelner Organisationsmodelle.....</b>	<b>92</b>
1. Organisationsmodelle auf administrativer Ebene .....	92
a) Bundesamt für Migration und Integration .....	92
aa) Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.....	93
(1) Historische Entwicklung .....	93
(2) Aufbau/Organisation .....	95
(3) Aufgaben .....	96
bb) Ausbau zum Bundesamt für Migration und Integration .....	96
(1) Subsidiarität .....	97
(2) „Errichtet werden“ .....	98
(3) „Durch Bundesgesetz“ .....	98
(4) Erforderlichkeitsklausel .....	98
(5) Gesetzgebungskompetenzen.....	99
(6) Verwaltungskompetenz des Bundes .....	101
(7) Verfassungspflicht zur Bundestreue.....	101
(8) Zentrale Erfüllbarkeit.....	102
b) Shared Service Center .....	104
aa) Begriff der Shared Service Center .....	104
bb) Mögliche Einsatzbereiche.....	105
cc) Anstalt als zu wählende Organisationsform .....	105
dd) Verfassungsrechtliche Anforderungen an eine vertikale Kooperation .....	107
ee) Shared Service Center mit verfassungsrechtlichen Legitimationstatbestand.....	109
ff) Errichtung einer Bund-Länder-Anstalt .....	110

(1) Vertragliche Grundlage .....	110
(2) Organisation der Anstalt.....	111
(3) Aufsicht .....	111
2. Organisationsmodelle auf gubernativer Ebene .....	112
a) Koordinationsstelle in der Bundesregierung .....	113
aa) Die Ernennung besonderer Minister .....	113
bb) Weitere Kompetenzen des Bundeskanzlers.....	114
(1) Die Richtlinienkompetenz.....	114
(2) Geschäftsleitungskompetenz .....	116
cc) Die Bundesregierung als Kollegialorgan.....	116
(1) Binnenorganisation und Kompetenzen .....	116
(2) Die Kabinettsausschüsse .....	118
dd) Abstimmung mit den Bundesländern.....	119
b) Bundesintegrationsministerium .....	120
aa) Die gouvernementale Organisationsgewalt des Bundeskanzlers .....	120
bb) Befugnisse der Bundesminister .....	122
cc) Bundesministerium mit Verwaltungsunterbau .....	123
(1) Rechtsgrundlage: Art. 87 Abs. 3 S. 2.....	123
(2) Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes .....	124
(3) Neue Aufgabe .....	124
(4) Dringender Bedarf.....	125
(5) Formelle Voraussetzungen .....	125

**D. Chancen für die Organisationsformen ..... 126**

**I. Administrativer Bereich ..... 126**

1. Potenzial einer Bundesoberbehörde für Integration und Migration .....	126
a) Die Bedeutung der Gesetzgebungskompetenzen.....	126
aa) Status von Ausländern.....	127
bb) Integration .....	127
cc) Unterstützung .....	128
dd) „Natur der Sache“ .....	131
b) Zentral zu erfüllende Aufgaben .....	133
aa) Einreise .....	134
bb) Unterbringung.....	134
cc) Aufenthalt .....	134

dd) Einbürgerung.....	135
ee) Integrationsmaßnahmen.....	135
ff) Arbeit.....	135
gg) Fazit.....	136
2. Möglichkeit der Nutzung von „Shared Service Centern“.....	137
<b>II. Gubernativer Bereich .....</b>	<b>137</b>
1. Zweckmäßigkeit einer dauerhaften Koordinierungsstelle.....	138
2. Chancen eines Bundesministeriums für Integration.....	139
a) Das Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte .....	139
b) Das Bundesumweltministerium.....	145
aa) Politisch-zeitgeschichtliche Dimension.....	146
bb) Kompetenzzersplitterung in einem Querschnittsfeld .....	147
c) Rechtsvergleichender Seitenblick.....	148
aa) Kanada .....	149
bb) USA.....	150
cc) Frankreich .....	152
d) Leistungsvermögen eines Integrationsministeriums .....	154
aa) Zuweisung von „echten“ Verwaltungszuständigkeiten .....	154
bb) Bündelung politischer Kompetenzen .....	155
cc) Finanzierung und Folgekosten.....	157
dd) Ergebnis .....	159
<b>E. Schlussbemerkung.....</b>	<b>160</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>162</b>
<b>Internetquellen .....</b>	<b>169</b>

## Einführung

Im Zusammenhang mit dem massiven Anstieg der Anzahl Schutzsuchender über die letzten Jahre und angesichts einer unsicheren Prognose der zukünftigen Entwicklung sehen sich vor allem auch die Regierungen und Verwaltungen von Bund, Ländern und Kommunen großen Herausforderungen in den verschiedensten Aufgabenfeldern gegenüber. Aufgrund der akuten Notlage, in der sich viele Schutzsuchende befinden, müssen Regierungen und Verwaltungen einerseits schnell praktische Lösungen finden, die den Betroffenen helfen, andererseits aber auch den rechtsstaatlichen Vorgaben genügen.

Der Handlungsbedarf ist weiterhin akut, auch wenn der Druck auf die Behörden aufgrund des Rückgangs der Anzahl Schutzsuchender (im Oktober 2016 weniger als die Hälfte im Vergleich zum September 2016 und etwa ein Drittel im Vergleich zum August 2016<sup>1</sup>) unter anderem infolge der verstärkten Kontrolle der EU-Außengrenzen und der Begrenzung des Familiennachzugs etwas nachgelassen hat. Außerdem zeigen einige gesetzgeberische Maßnahmen im Bereich des Asylrechts Wirkung.<sup>2</sup> So trat beispielsweise im Februar 2016 das Gesetz zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken in Kraft.<sup>3</sup> Gleichwohl wurden im Jahr 2016 circa 700.000 Asylentscheidungen getroffen.

Getreu dem Leitmotiv der Vodafone Stiftung Deutschland, nämlich Menschen und Ideen zu fördern, will diese Studie die Perspektive der Schutzsuchenden in Deutschland einnehmen und die einfache, zweckmäßige und zügige Erfüllung ihrer Bedürfnisse als Ausgangspunkt für alle folgenden rechtlichen und ökonomischen Überlegungen zur Organisation von Regierung und Verwaltung wählen. Das Bemühen um eine Effektivierung der Verwaltung ist deshalb so wichtig, da sie Voraussetzung für eine schnelle, unkomplizierte und qualitativ hochwertige Bewältigung derjenigen Probleme ist, die sich aus dem Spannungsfeld zwischen geltendem Fachrecht und den durch den Flüchtlingszustrom faktisch geschaffenen Verhältnissen ergeben. Inmitten stehen dabei Fragen der föderalen und kommunalen Verwaltungsorganisation.

Im Lichte dessen stellte das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) im Juli 2016 sein Konzept eines integrierten Flüchtlingsmanagements vor, welches an die Problematik der

---

<sup>1</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Aktuelle Zahlen zu Asyl – Ausgabe: Oktober 2016, abrufbar unter [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-oktober-2016.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-oktober-2016.pdf?__blob=publicationFile) (Stand: 20.12.2016).

<sup>2</sup> Überblick bei *Mosbacher* in DVP 2016, 109 ff.

<sup>3</sup> BGBl. I 2016, 130.

sich aus den weit verteilten Zuständigkeiten ergebenden Komplexität des deutschen Behördensystems anknüpft. Danach sollen Prozesse von der Ankunft der Flüchtlinge bis zur Integration in Deutschland gesamthaft gesteuert, Verfahren auf Bundes- und Landesebene „unter einem Dach“ integriert, die Zusammenarbeit aller beteiligten Behörden verbessert und hohe Sicherheits- und Qualitätsstandards im Gesamtverfahren gefördert werden.<sup>4</sup> Das Konzept kreist allerdings vor allem um den Begriff des Ankunftsentrums als zentraler Koordinationseinheit und lässt eine weitergehende Auseinandersetzung mit der bestehenden Zuständigkeitsordnung sowie alternativen Organisationsformen vermissen. Insbesondere wird offen gelassen, was mit einer Integration von auf Bundes- und Landesebene stattfindenden Prozessen genau gemeint ist und wie dies rechtlich, vor allem verfassungsrechtlich zu bewerten ist.

Hierin setzt die vorliegende Studie an und will insoweit die Diskussion bereichern: Nach einer näheren Bestimmung des Untersuchungsgegenstands (A.) werden zunächst die administrativen Zuständigkeiten auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene in Bezug auf bestimmte, die Schutzsuchenden betreffende Sachverhalte untersucht und dargestellt (B.). Daraufhin werden verschiedene öffentlich-rechtliche Organisations- und Kooperationsformen für eine effektivere Gestaltung gubernativer und administrativer Tätigkeit im Rahmen der verfassungsrechtlichen Gegebenheiten dargestellt (C.) und schließlich auf den konkreten Untersuchungsgegenstand angewendet (D.). Hieraus ergeben sich die Chancen und Voraussetzungen eines Integrationsministeriums auf Bundesebene sowie nachgeordneter unterstützender Verwaltungsorganisationstypen.

## **A. Vermessung des Untersuchungsgegenstands**

Im Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise fallen in der (medialen) Diskussion immer wieder verschiedene Begriffe, ohne dass immer klar wird, was darunter genau verstanden wird. So gibt es den Flüchtling, den Asylsuchenden<sup>5</sup> und den subsidiär Schutzberechtigten, die migrieren und dann integriert werden müssen. Folglich soll vorab einmal definiert werden, wer von der vorliegenden Studie überhaupt erfasst wird (I) und was Migration und Integration nach dem Verständnis dieser Studie bedeuten (II).

---

<sup>4</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Integriertes Flüchtlingsmanagement – Zielsystem Deutschland, abrufbar unter: [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/broschuere-integriertes-fluechtlingsmanagement.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/broschuere-integriertes-fluechtlingsmanagement.pdf?__blob=publicationFile) (Stand: 20.12.2016).

<sup>5</sup> Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Text nur die männliche Form verwendet. Gemeint ist stets sowohl die weibliche als auch die männliche Form.

## **I. Die „Schutzsuchenden“**

Wenn in der Öffentlichkeit über die aktuelle Asyl- und Flüchtlingspolitik debattiert wird, werden die Begriffe „Asylbewerber/-berechtigter“ und „Flüchtling“ häufig synonym verwendet. Nach ihrem rechtlichen Sinn sind die Begriffe jedoch voneinander zu trennen. Das deutsche Rechtssystem kennt nämlich neben dem verfassungsrechtlich in Art. 16a Abs. 1 Grundgesetz (GG) gewährleisteten Recht auf Asyl verschiedene weitere Möglichkeiten, ausländischen Hilfesuchenden Schutz zu gewähren. Tatsächlich ist das Asylrecht im Sinne des Art. 16a GG mittlerweile nur noch von geringer Relevanz. Die weit überwiegende Mehrheit der Schutzsuchenden wird heute nicht mehr als Asylberechtigte im Sinne des Art. 16a GG anerkannt. Vielmehr wird ihr die sogenannte „Flüchtlingseigenschaft“ zuerkannt.<sup>6</sup> Das gibt Anlass, sich einen kurzen Überblick über die verschiedenen Schutzstandards zu verschaffen. Zusammenfassend werden im Folgenden alle Ausländer, die Schutz in der Bundesrepublik suchen oder erhalten, als „Schutzsuchende“ bezeichnet.

### **1. Asyl im Sinne des Art. 16a GG**

Nach Art. 16a Abs. 1 GG genießen politisch Verfolgte Asylrecht. Damit gewährt die Bestimmung ein subjektiv-öffentliches Recht auf Asyl.<sup>7</sup> Wann eine politische Verfolgung vorliegt, wird von der Verfassung nicht näher bestimmt. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts kennzeichnet der Begriff „politisch“ in Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG alter Fassung<sup>8</sup> eine Verfolgung, die „dem Einzelnen in Anknüpfung an asylrelevante Merkmale gezielt Rechtsgutsverletzungen zufügt, die ihn ihrer Intensität nach aus der übergreifenden Friedensordnung der staatlichen Einheit ausgrenzen.“<sup>9</sup>

Welche Merkmale und Eigenschaften einer Person asylrechtlich relevant sind, wird von der Rechtsprechung in Anlehnung an den Flüchtlingsbegriff der Genfer Flüchtlingskonvention vom 28. Juli 1951 (GFK)<sup>10</sup> beurteilt.<sup>11</sup> Politische Verfolgung im Sinne des Art. 16a Abs. 1 GG kann demnach an den in Art. 1 Abschnitt A Nr. 2 GFK ausdrücklich normierten Merkmalen

---

<sup>6</sup> Im Jahr 2015 wurden 137.136 Personen die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt, während lediglich 1.505 Personen als Asylberechtigte anerkannt wurden (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Aktuelle Zahlen zu Asyl (10/2016), S. 11, abrufbar unter: [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-oktober-2016.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-oktober-2016.pdf?__blob=publicationFile) (Stand: 20.12.2016)).<sup>7</sup> *Randelzhofer* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 16a Rn. 27.

<sup>7</sup> *Randelzhofer* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 16a Rn. 27.

<sup>8</sup> Wortgleich mit dem heutigen Art. 16a Abs. 1 GG.

<sup>9</sup> BVerfGE 80, 315, 334f.

<sup>10</sup> Gesetz betreffend das Abkommen v. 28.07.1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, BGBl. II, S. 559.

<sup>11</sup> BVerfGE 76, 143, 157.

der Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe oder politische Überzeugung anknüpfen.<sup>12</sup> Weil diese Verfolgungsgründe für die Auslegung des Art. 16a Abs. 1 GG aber lediglich exemplarischen Charakter haben sollen, können auch andere, nach Art und Charakter vergleichbare Merkmale als asylbegründend angesehen werden.<sup>13</sup> Keinen Anspruch auf Asyl im verfassungsrechtlichen Sinne haben Personen, die allein aufgrund von Kriegen oder Bürgerkriegen aus ihrem Heimatland geflohen sind.<sup>14</sup> Da sich politische Verfolgung typischerweise durch den Missbrauch hoheitlicher Herrschaftsgewalt vollzieht, muss es sich bei ihr schließlich um staatliche, quasi-staatliche oder aber eine einem Staat zurechenbare Verfolgung<sup>15</sup> handeln.<sup>16</sup>

Art. 16a Abs. 1 GG kommt allerdings nur zur Anwendung, soweit sich aus den Absätzen 2 bis 5 nichts anderes ergibt. Insbesondere die sogenannte „Drittstaatenregelung“ des Art. 16a Abs. 2 GG, wonach sich Ausländer, die aus einem sicheren Drittstaat in die Bundesrepublik einreisen, nicht auf das Asylgrundrecht berufen können, ist geeignet, den Anwendungsbereich des Asylgrundrechts erheblich einzuschränken. In der Praxis wird das verfassungsrechtliche Asylrecht jedoch entscheidend durch den im Unionsrecht verankerten und in das nationale Recht umgesetzten Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention überlagert.<sup>17</sup>

## **2. Der Flüchtlingsstatus**

Außerhalb ihres Heimatlandes werden schutzsuchende Menschen völkerrechtlich durch die GFK geschützt. Zwar regelt die GFK in erster Linie Rechte, die sich auf bereits gewährten Schutz durch einen Vertragsstaat beziehen, bietet also nur „Schutz im Asyl und kein Recht auf Asylgewährung.“<sup>18</sup> Ein gewisses Maß an Schutz gewährt jedoch der in Art. 33 GFK normierte, sogenannte Grundsatz des „Non-Refoulement“, der es verbietet, einen Flüchtling über die Grenzen von Gebieten auszuweisen oder zurückzuweisen, in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen bestimmten Eigenschaften oder Verhaltensweisen bedroht sein würde. Die Rechtsstellung als Flüchtling setzt gemäß Art. 1 Abschnitt A Nr. 2 GFK die begründete Furcht vor Verfolgung wegen der Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu

---

<sup>12</sup> BVerwGE 79, 143, 145; *Kluth* in Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 2. A. 2015, Art. 16a Rn. 29.

<sup>13</sup> BVerwGE 79, 143, 145.

<sup>14</sup> *Kluth* in Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 2. A. 2015, Art. 16a Rn. 43.

<sup>15</sup> BVerfGE 54, 341, 358.

<sup>16</sup> BVerfGE 80, 315, 334f.; *Kluth* in Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 2. A. 2015, Art. 16a Rn. 29.

<sup>17</sup> *Dörig/Langenfeld* in NJW 2016, 1, 2.

<sup>18</sup> *Kluth* in Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 2. A. 2015, Art. 16a Rn. 5.

einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen der politischen Überzeugung voraus.<sup>19</sup> Demnach wird auch die Flüchtlingseigenschaft im Sinne der GFK keinen Personen zuerkannt, die allein aufgrund von Kriegen oder Bürgerkriegen ihr Heimatland verlassen haben.

Die Rechtsstellung von Flüchtlingen nach der GFK wurde auf europarechtlicher Ebene durch die sogenannte „Qualifikations- oder Anerkennungsrichtlinie“<sup>20</sup> umgesetzt. Der deutsche Gesetzgeber hat die Vorgaben der Qualifikationsrichtlinie zur Flüchtlingsanerkennung wiederum in § 3 Asylgesetz (AsylG) verankert. Die Rechtsstellung der Flüchtlinge ist denen der Asylberechtigten mit dem Zuwanderungsgesetz des Jahres 2004<sup>21</sup> weitgehend angenähert worden, so dass der Unterscheidung beider Personengruppen keine praktisch Relevanz mehr zukommt.<sup>22</sup>

### **3. Der subsidiäre Schutz**

Mit dem „subsidiären Schutz“ wurde durch die Qualifikationsrichtlinie auf europäischer Ebene eine weitere Kategorie möglichen Schutzes geschaffen, die auf nationaler Ebene in § 4 AsylG umgesetzt worden ist. Danach ist als subsidiär Schutzberechtigter anzusehen, wer stichhaltige Gründe für die Annahme vorgebracht hat, dass ihm in seinem Herkunftsland ein ernsthafter Schaden droht. Unter anderem gilt als drohender ernsthafter Schaden nach § 4 Abs. 1 Nr. 3 AsylG eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts. Im Gegensatz zum Asylrecht und der Flüchtlingsstellung wird der subsidiäre Schutz damit auch Personen gewährt, die wegen Kriegs- oder Bürgerkriegsgefahren geflohen sind. Der Umfang des subsidiären Schutzes ist dem des Flüchtlingsschutzes zwar weitgehend angenähert.<sup>23</sup> Allerdings ist der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten nach § 104 Abs. 13 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) derzeit ausgesetzt.

---

<sup>19</sup> Gemäß dem Gesetz zu dem Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge v. 11.07.1969 (BGBl. II, S. 1293) bezeichnet der Ausdruck „Flüchtling“ jede unter die Begriffsbestimmung des Artikels 1 des Abkommens fallende Person, als seien die Worte „infolge von Ereignissen, die vor dem 1. Januar 1951 eingetreten sind, und ...“ sowie die Worte „... infolge solcher Ereignisse“ in Artikel I Abschnitt A Absatz 2 nicht enthalten.

<sup>20</sup> Richtlinie 2011/95/EU, ABl. L 337 vom 20.12.2011, S. 9-26.

<sup>21</sup> Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthaltes und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern v. 30.07.2004 (BGBl. I, S. 1950).

<sup>22</sup> BVerwG Beschl. v. 16.9.2015 – 1 B 36 = BeckRS 2015, 52992.

<sup>23</sup> Dörig/Langenfeld in NJW 2016, 1, 3.

## II. Migration und Integration

Im nationalen Recht werden zwar weder der Begriff der Migration noch derjenige der Integration legaldefiniert. Die bestehenden Gesetze versuchen gleichwohl, sowohl die Migration als auch die Integration zu steuern. Voraussetzung hierfür ist aber zu wissen, was die entsprechenden Gesetze eigentlich steuern sollen. Daher bedarf es – auch als Grundlage für diese Studie – einer näheren Begriffsbestimmung.

Vorliegend kann jedoch keine allgemeingültige Definition entwickelt werden, weil der Anwendungsbereich diese Begriffe zu vielgestaltig ist. Deshalb soll sich die Konkretisierung für den Bereich der Verwaltungszuständigkeiten erfolgen. Auf diesem Wege können dann mögliche Kompetenzen eines Integrationsministeriums auf Bundesebene erarbeitet werden. Dies ist auch richtungsweisend für die Voraussetzungen und Chancen eines solchen Ministeriums.

### 1. Migration

Als „Migration“ wird allgemein die räumliche Verlegung des Lebensmittelpunktes einer Person bezeichnet.<sup>24</sup> Anstelle von Migration ist häufig auch von „Zuwanderung“ die Rede, ohne dass den Begriffen ein unterschiedlicher Bedeutungsgehalt beigemessen wird.<sup>25</sup> Dabei lässt sich eine Vielzahl unterschiedlicher Formen von Migration anhand verschiedener Kriterien kategorisieren. Dazu gehören neben den Gründen, die jemanden dazu veranlassen, seinen Lebensmittelpunkt zu verlegen, unter anderem die Herkunft der Migranten sowie die räumliche und zeitliche Dimension der „Migration“.<sup>26</sup> In räumlicher Hinsicht ist zunächst die Migration über Staatsgrenzen hinweg (internationale Migration) von der Migration innerhalb der Grenzen eines Staates (Binnenmigration) zu unterscheiden.<sup>27</sup> Die internationale Migration lässt sich wiederum in grenzüberschreitende Migration und interkontinentale

---

<sup>24</sup> Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge 2015, S. 30, abrufbar unter: [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2015.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2015.pdf?__blob=publicationFile) (Stand: 20.12.2016).

<sup>25</sup> So werden beide Begriffe im Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge 2015, abrufbar unter: [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2015.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2015.pdf?__blob=publicationFile) (Stand: 20.12.2016), scheinbar synonym verwandt.

<sup>26</sup> *Oltmer* in Online-Lexikon zur Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa, 2012, Begriff Migration, abrufbar unter: <https://ome-lexikon.uni-oldenburg.de/begriffe/migration/> (Stand: 20.12.2016).

<sup>27</sup> Vgl. den Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge 2015, S. 30, abrufbar unter: [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2015.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2015.pdf?__blob=publicationFile) (Stand: 20.12.2016).

Migration unterteilen.<sup>28</sup> Während erstere unabhängig von der zurückgelegten Distanz bereits beim Übertritt einer Grenze vorliegt, spricht man von interkontinentaler Migration nur, wenn große Distanzen zurückgelegt wurden.<sup>29</sup>

### **a) Dauer des Aufenthalts**

Welche Dauer ein Aufenthalt haben muss, um als Migration zu gelten, ist unklar. Anhaltspunkte finden sich in verschiedenen Rechtsquellen. Im europäischen Recht etwa definiert Art. 2 Abs. 1 a) der Verordnung (EG) Nr. 862/2007<sup>30</sup> Zuwanderung als Handlung, durch die eine Person ihren üblichen Aufenthaltsort für einen Zeitraum von mindestens zwölf Monaten beziehungsweise von voraussichtlich mindestens zwölf Monaten in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates verlegt, nachdem sie zuvor ihren üblichen Aufenthaltsort in einem anderen Mitgliedstaat oder einem Drittstaat hatte.

Im nationalen Recht hingegen knüpfen verschiedene ausländerrechtsrelevante Bestimmungen an kürzere Fristen an. Nach § 2 Abs. 1 des Gesetzes über das Ausländerzentralregister (AZR-Gesetz)<sup>31</sup> ist zum Beispiel die Speicherung von Daten eines Ausländers zulässig, wenn er seinen Aufenthalt nicht nur vorübergehend im Geltungsbereich des Gesetzes hat. Das wiederum soll in der Regel der Fall sein, wenn sich ein Ausländer länger als drei Monate im Bundesgebiet aufhält.<sup>32</sup> Wochenpendler oder kurzfristig im Ausland beschäftigte Personen fallen damit nicht hierunter.<sup>33</sup>

---

<sup>28</sup> *Oltmer* in Online-Lexikon zur Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa, 2012, Begriff Migration, abrufbar unter <https://ome-lexikon.uni-oldenburg.de/begriffe/migration/> (Stand: 20.12.2016).

<sup>29</sup> *Oltmer* in Online-Lexikon zur Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa, 2012, Begriff Migration, abrufbar unter <https://ome-lexikon.uni-oldenburg.de/begriffe/migration/> (Stand: 20.12.2016).

<sup>30</sup> Verordnung (EG) Nr. 862/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 zu Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 311/76 des Rates über die Erstellung von Statistiken über ausländische Arbeitnehmer.

<sup>31</sup> Gesetz v. 02.09.1994 (BGBl. I, S. 2265).

<sup>32</sup> Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge 2015, S. 223, abrufbar unter [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2015.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2015.pdf?__blob=publicationFile) (Stand: 20.12.2016).

<sup>33</sup> *Münz* in Online-Handbuch Demografie, Definition Internationale Migration, abrufbar unter: <http://www.berlin-institut.org/online-handbuchdemografie/bevoelkerungsdynamik/faktoren/internationalemigration.html> (Stand: 20.12.2016); Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge 2014, S. 12, abrufbar unter: [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2016/migrationsbericht\\_2014\\_de.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2016/migrationsbericht_2014_de.pdf?__blob=publicationFile) (Stand: 20.12.2016).

## **b) Formen von Migration**

Eine Differenzierung von Migration nach ihren Hintergründen kann sich an der Untergliederung des AufenthG orientieren.<sup>34</sup> Zweck des AufenthG ist es, den migrations- und integrationspolitischen Willen der Bundesrepublik zum Ausdruck zu bringen.<sup>35</sup> Im AufenthG regeln die Abschnitte 3 und 4 den Aufenthalt zum Zwecke der Ausbildung beziehungsweise der Erwerbstätigkeit. Der Abschnitt 5 enthält Normen zum Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen und im Abschnitt 6 finden sich Regelungen zum Aufenthalt aus familiären Gründen. Daneben sind im Abschnitt 7 einige besondere Aufenthaltsrechte geregelt.

Schließlich kann Migration anhand der Herkunft der einreisenden Personen unterteilt werden. Dabei lassen sich mit Blick auf die jeweils geltenden Rechtsvorschriften im Wesentlichen drei große Personenkreise identifizieren: Zunächst können auch Deutsche ihren Lebensmittelpunkt aus dem Ausland in die Bundesrepublik verlegen. Dabei unterliegen sie aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit keinen rechtlichen Beschränkungen. Des Weiteren emigrieren häufig Bürger anderer EU-Mitgliedstaaten in die Bundesrepublik. Da sie dabei ihr Freizügigkeitsrecht aus Art. 21 Abs. 1 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) wahrnehmen, ist auch ihr Zuzug rechtlich weitgehend unproblematisch.<sup>36</sup> Die letzte große Gruppe der Migranten bilden all diejenigen, die weder in die erste noch in die zweite Gruppe fallen. Auf diesen, verschiedentlich auch als „Drittstaatenangehörige“<sup>37</sup> bezeichneten Personenkreis, finden grundsätzlich sämtliche migrationsrechtlichen Vorschriften Anwendung.

## **c) Zeitliches Ende von Migration**

Aus der für die Studie zugrunde gelegten Definition der Migration als internationale Migration ergibt sich noch nicht, wo beziehungsweise wann Migration endet. Dies könnte zum einen dann der Fall sein, wenn die migrierende Person in ihren Zielstaat eingereist ist – also mit Grenzübertritt. Andererseits könnte auch der Zeitpunkt der Aufnahme in die Migrationsstatistik der maßgebende Zeitpunkt sein. Möglich wäre auch der Zeitpunkt der

---

<sup>34</sup> Vgl. den Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge 2015, S. 1130, abrufbar unter [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2015.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2015.pdf?__blob=publicationFile) (Stand: 20.12.2016).

<sup>35</sup> *Eichenhofer* in Kluth/Heusch, Ausländerrecht, 12. Ed. 2016, § 1 AufenthG Rn. 7.

<sup>36</sup> Vgl. z.B. das Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (Freizügigkeitsgesetz/EU – FreizügG/EU) v. 30.07.2004 (BGBl. I S. 1986).

<sup>37</sup> *Gundel* in Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. 9, 3. A. 2011, § 198 Rn. 12, 13.

Entscheidung darüber, ob die migrierende Person dauerhaft in dem Land – hier Deutschland – bleiben darf oder zurückgewiesen wird.

Nach der genannten Definition würde die Migration mit dem Grenzübertritt enden. Gegen diese Auslegung spricht jedoch das EU-Recht: Nach Art. 79 Abs. 1 AEUV soll nicht nur eine gemeinsame Einwanderungspolitik entwickelt, sondern auch gewährleistet werden, dass Migranten, die sich legal in dem jeweiligen Mitgliedstaat aufhalten, angemessen behandelt werden. Die Unionskompetenz für den Kernbereich des Migrationsrechts begründet darüber hinaus nach Art. 79 Abs. 2 lit a AEUV die Befugnis zur gesetzlichen Regelung der „Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen ... für einen langfristigen Aufenthalt“.<sup>38</sup> Die Ermächtigung umfasst folglich nach dem Wortlaut auch die Abschiebung und Rückführung.<sup>39</sup> Die Rückführungs-Richtlinie 2008/115/EG regelt dabei die migrationsrechtlichen Voraussetzungen der Rückführung sowie deren Grenzen und Folgen.<sup>40</sup> Demnach endet die Migration hiernach dann, wenn der Migrant eine Aufenthaltserlaubnis erhält oder abgeschoben wird.

Auf nationaler Ebene finden sich die entscheidenden Vorschriften im AufenthG. Es regelt nach § 1 Abs. 1 S. 4 AufenthG die Einreise, den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration. Zu beachten ist, dass es sich hierbei nicht um eine abschließende Aufzählung handelt.<sup>41</sup> Aufenthalt meint den rechtmäßigen Aufenthalt des Migranten. Das ist der Fall, wenn er Inhaber eines nationalen Visums, einer Aufenthalts- oder Niederlassungserlaubnis ist.<sup>42</sup> Dies folgt aus einem Umkehrschluss zu § 14 AufenthG, der die unerlaubte Einreise regelt. Folgen des § 14 AufenthG sind nicht nur materiell-rechtliche Konsequenzen (§ 5 Abs. 1 Nr. 2 und 3 AufenthG – Nichterteilung des Aufenthaltstitels; § 15 AufenthG – Zurückweisung; § 57 AufenthG – Zurückschiebung; § 58 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG – vollziehbare Ausreisepflicht), sondern auch strafrechtliche (§ 95 Abs. 1 Nr. 3 AufenthG). Es ist somit nach deutschem Recht nicht ausgeschlossen, den Zeitraum bis zu einer Erteilung einer solchen Erlaubnis noch unter den Begriff der Einreise fallen zu lassen und damit der Migration zuzuordnen.

Gegen den Zeitpunkt der Aufnahme in die Migrationsstatistik als maßgeblich spricht schließlich, dass dieser von der Bundesrepublik Deutschland selbst gewählt werden kann.

---

<sup>38</sup> Thym in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 59. EL. 2016, Art. 79 AEUV, Rn. 23.

<sup>39</sup> Thym in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 59. EL. 2016, Art. 79 AEUV, Rn. 34.

<sup>40</sup> Thym in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 59. EL. 2016, Art. 79 AEUV, Rn. 37.

<sup>41</sup> Bast, Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, 2011, S. 32.

<sup>42</sup> Eichenhofer in Kluth/Heusch, Ausländerrecht, 12. Ed. 2016, § 1 AufenthG Rn. 17.

Zudem gibt die Statistik lediglich die Zahlen der Migranten wieder, die sich über den entsprechenden Zeitraum in der Bundesrepublik Deutschland aufgehalten haben. Unberücksichtigt bleibt dabei, ob es sich um Flüchtlinge, subsidiär Schutzberechtigte oder Menschen handelt, die sich mit einer Aufenthaltserlaubnis beispielsweise für ein Studium oder einen langen Urlaubsaufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten.

#### **d) Zwischenfazit**

Die folgende Untersuchung widmet sich nicht all diesen Arten der Migration. Zweck dieser Studie ist zu erforschen, unter welchen Voraussetzungen ein Integrationsministerium gegründet werden und welche Kompetenzen es zweckmäßigerweise haben könnte. Den Hintergrund bildet der massive Anstieg der Anzahl Schutzsuchender in den letzten Jahren. Es ist absehbar, dass viele dieser Menschen dauerhaft in der Bundesrepublik bleiben werden und daher vielfältiger Integrationsmaßnahmen bedürfen. Vor diesem Hintergrund setzt Migration hier begrifflich den Grenzübertritt des Schutzsuchenden voraus; Binnenmigration soll außer Betracht bleiben. Enden soll der Tatbestand der Migration dann, wenn darüber entschieden ist, ob der Einwandernde in Deutschland bleiben darf – also einen Aufenthaltstitel erhält – oder ob er die Bundesrepublik Deutschland wieder verlassen muss – also letztlich abgeschoben wird. Diejenigen, die mit einer Aufenthaltserlaubnis in die Bundesrepublik Deutschland einreisen – also zum Zwecke einer Ausbildung, langen Urlaubsaufenthalts oder zur Aufnahme eines bestehenden Arbeitsverhältnisses – bleiben außer Betracht. Auch die Migration von Deutschen und anderen EU-Bürgern ist in diesem Zusammenhang nicht von Relevanz. Diese Studie konzentriert sich also im Wesentlichen auf die rechtliche Behandlung von Menschen, die aus humanitären Gründen die deutsche Grenze überschreiten, um in der Bundesrepublik Schutz zu erfahren. Das bedeutet jedoch nicht, dass etwaige Verwaltungsumstrukturierungen nicht auch mittelbar oder unmittelbar andere Formen der Migration erfassen würden oder sollten.

## **2. Integration**

Die Integration wird allgemein verstanden als (Wieder-)Herstellung eines Ganzen oder Eingliederung in ein großes Ganzes.<sup>43</sup> Ziel soll es dabei sein, diejenigen, die rechtmäßig und dauerhaft in Deutschland leben, in Staat und Gesellschaft aufzunehmen und mit den damit

---

<sup>43</sup> Duden, Das Fremdwörterbuch, 4. A. 1982, „Integration“.

verbundenen Rechten und Pflichten auszustatten.<sup>44</sup> Es soll demnach erreicht werden, dass für jeden Schutzsuchenden Chancengleichheit und tatsächliche Teilhabe in allen Bereichen des Lebens möglich sind.<sup>45</sup> Der Integrationsbegriff ist danach sehr weit zu verstehen.<sup>46</sup> § 43 Abs. 1 AufenthG benennt als Integrationsbereiche insbesondere das gesellschaftliche, wirtschaftliche und kulturelle Leben. Die diesbezügliche Integration soll von Gesetzes wegen ausdrücklich gefordert und gefördert werden. Daraus ergibt sich der bereits aus der Grundsicherung für Arbeitssuchende bekannte „Grundsatz des Förderns und Forderns“.<sup>47</sup>

### **a) Integration in die Gesellschaft**

Die Integration in die Gesellschaft umfasst nach hiesigem Verständnis das „Leben“ in der Gesellschaft. Zum einen soll die Teilhabe des einzelnen Schutzsuchenden in örtlichen und überörtlichen Vereinen und Verbänden stattfinden. Andererseits soll auch eine Teilhabe im Bereich der Religion und im öffentlichen Leben stattfinden. Das setzt eine Einbeziehung in die Gesundheitsversorgung und die Gewährleistung des vollen Existenzminimums voraus.<sup>48</sup>

Darüber hinaus ist Bildung ein entscheidender Faktor. Darunter ist nicht nur das Erlernen der Sprache zu verstehen, sondern auch Inklusion in Bildungseinrichtungen wie Kindertagesstätten, Schulen und Universitäten. Nur so kann überhaupt eine Teilhabechance entstehen.<sup>49</sup> Zur Erreichung dieses Ziels besteht bereits jetzt für Kinder die Schulpflicht und je nach Kind und Herkunftsland ein darüber hinausgehender Förderbedarf.<sup>50</sup> Unbegleitete Minderjährige sind in staatliche Obhut zu nehmen, § 42a Abs. 1 Sozialgesetzbuch Achtes Buch (SGB VIII).

Diese Bemühungen münden dann in die Integration in die Arbeitswelt. Zur Erreichung dieses Ziels gibt es bereits heute Maßnahmen, wie beispielsweise die Sprach- und Integrationskurse. Diese sollen ein staatliches Minimum an erforderlicher Integration für

---

<sup>44</sup> So das Bundesministerium des Innern, abrufbar unter [http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Integration/integration\\_node.html](http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Integration/integration_node.html) (Stand: 20.12.2016).

<sup>45</sup> So das Bundesministerium des Innern, abrufbar unter [http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Integration/integration\\_node.html](http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Integration/integration_node.html) (Stand: 20.12.2016).

<sup>46</sup> So das Bundesministerium des Innern, abrufbar unter [http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Integration/integration\\_node.html](http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Integration/integration_node.html) (Stand: 20.12.2016); ebenso BVerfGE 125, 175, 223; 132, 134, 160. Das Bundesverfassungsgericht stützt diesen Anspruch auf Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG.

<sup>47</sup> *Eichenhofer* in Kluth/Heusch, Ausländerrecht, 12. Ed. 2016, § 43 AufenthG Rn. 11.

<sup>48</sup> *Becker/Kersten* in NVwZ 2016, 580, 583 m. w. N.

<sup>49</sup> *Becker/Kersten* in NVwZ 2016, 580, 583.

<sup>50</sup> *Becker/Kersten* in NVwZ 2016, 580, 583.

nicht-schulpflichtige Schutzsuchende gewährleisten.<sup>51</sup> Insoweit wäre es auch möglich, diese bereits im Anerkennungsverfahren, gegebenenfalls nachrangig gegenüber Deutschen und Unionsbürgern in Arbeit, zu vermitteln.<sup>52</sup>

### **b) Integration in den Staat**

Eine Integration in den Staat setzt nach dem Verständnis dieser Studie zunächst die Staatsbürgerkunde und die Vermittlung von politischer Bildung voraus. Hierdurch sollen Schutzsuchende, die häufig aus nicht demokratisch organisierten Staaten stammen, ein Verständnis für die Gewaltenteilung, den Rechtsstaat und die Demokratie erlangen. Des Weiteren erhält der Schutzsuchende hierdurch das Wissen über seine bürgerlichen Rechte, aber auch über die ihm obliegenden Pflichten.

Instrumentell wird dies über Integrationskurse vorbereitet und durch den Einbürgerungstest für den Schutzsuchenden dokumentiert. Diese Maßnahmen münden gegebenenfalls in die Erlangung der deutschen Staatsbürgerschaft. Durch Letztere erhält der Schutzsuchende die Legitimation als Teil des „Volkes“ im Sinne von Art. 116 Abs. 1 GG, womit die Integration in den Staat vollendet ist.

### **c) Zwischenfazit**

Die Umsetzung des Integrationsziels gestaltet sich in der Praxis jedoch schwierig. Dies liegt auch an einer (zu) langen Dauer des Asylverfahrens. Obwohl dieses durch verschiedene Verfahrensbeschleunigungsgesetze forciert werden sollte, so besteht noch immer das Problem, dass es teilweise bis zu einem halben Jahr dauert, bis der Schutzsuchende überhaupt einen Antrag zum Asylverfahren stellen kann.<sup>53</sup> Vor dem Hintergrund, dass im Jahr 2015 circa 442.000 Asylanträge gestellt wurden<sup>54</sup>, erscheint dies zwar nicht verwunderlich. Ebenso wenig ist damit eine Ineffektivität der Verwaltung dargetan. Allerdings ist mit Blick auf die Integrationsbemühungen problematisch, dass der Schutzsuchende sich unter Umständen bereits lange Zeit in der Bundesrepublik Deutschland aufhält, bevor einschlägige Maßnahmen greifen. Dies kann wiederum nicht nur dazu führen, dass der Integrationserfolg erst verspätet eintritt, sondern sogar, dass dieser vollends ausbleibt. Auch eine rechtliche Integrationspflicht vermag in diesen Fällen den tatsächlichen

---

<sup>51</sup> *Röseler* in Renner, Ausländerrecht, Kommentar, 9. A., § 43 AufenthG, Ziff. 43.2.1.

<sup>52</sup> *Becker/Kersten* in NVwZ 2016, 580, 583.

<sup>53</sup> *Meyer* in NdsVBl. 2016, 65, 71.

<sup>54</sup> *Becker/Kersten* in NVwZ 2016, 580, 580.

Integrationserfolg nicht herbeizuführen. Zielführend ist für das Gelingen der Integration daher, staatlicherseits möglichst optimale Bedingungen zu schaffen.<sup>55</sup>

### III. Regierung und Verwaltung

Nach Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG wird die Staatsgewalt vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Damit gibt Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG „eine Trias staatlicher Grundfunktionen vor“<sup>56</sup> und deutet mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung zugleich eines der „tragenden Organisationsprinzipien des Grundgesetzes“<sup>57</sup> an.<sup>58</sup>

Geht es um die Optimierung von Verwaltungsstrukturen, ist primär die vollziehende Gewalt angesprochen. Sie lässt sich in einen gubernativen Bereich und einen administrativen Bereich unterteilen.<sup>59</sup> Allerdings können die beiden Bereiche nicht strikt voneinander getrennt werden, vielmehr sind ihre Grenzen fließend.<sup>60</sup>

Die Gubernative umfasst den Zuständigkeitsbereich der Regierung des Staates. Sie umfasst die „staatsleitende, richtunggebende und führende Tätigkeit“.<sup>61</sup> Die Mitglieder werden durch politische Wahlen vom Volk für bestimmte Zeit mandatiert und sind grundsätzlich dem Parlament verantwortlich.

Die Administration wird demgegenüber durch Gesetze sowie Regierungsentscheidungen gelenkt und programmiert. Die sich daraus ergebenden konkreten Maßnahmen werden dann mittels eines Organwalters verwirklicht.<sup>62</sup> Sie ist grundsätzlich hierarchisch gegliedert und ihre Bediensteten werden in der Regel auf Lebenszeit ernannt.<sup>63</sup> In diesem hierarchisch gegliederten System stellt die Regierung die „zentrale Steuerungsinstanz“ dar,<sup>64</sup> ohne selbst Teil dieses Systems zu sein.<sup>65</sup> Die Hierarchie ist durch eine Weisungs- und Aufsichtskette

---

<sup>55</sup> *Becker/Kersten* in NVwZ 2016, 580, 583.

<sup>56</sup> *Schmidt-Aßmann* in Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. 2, 3. A. 2004, § 26 Rn. 52.

<sup>57</sup> BVerfGE 3, 225, 247.

<sup>58</sup> *Schmidt-Aßmann* in Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. 2, 3. A. 2004, § 26 Rn. 51.

<sup>59</sup> *Schmidt-Aßmann* in Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. 2, 3. A. 2004, § 26 Rn. 52.

<sup>60</sup> Näher dazu *Stern*, StaatsR, Bd. 2, 1980, S. 696.

<sup>61</sup> *Hoffmann-Riem* in ders./Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 2006, § 10 Rn. 47.

<sup>62</sup> *Stern*, StaatsR, Bd. 2, 1980 § 39, S: 696, 697.

<sup>63</sup> *Kirchhof* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 83 Rn. 45.

<sup>64</sup> *Loschelder* in Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. 5, 3. A. 2007, § 107 Rn. 25.

<sup>65</sup> *Kirchhof* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 84 Rn. 238.

gekennzeichnet, die von der Gubernative bis zum letzten Glied der Administration, dem einzelnen Beamten reicht.<sup>66</sup>

Strukturveränderungen im Verwaltungsbereich können daher sowohl auf Ebene der Staatsleitung, etwa in Form eines neuen Ministeriums, als auch auf Ebene der Gesetzesausführung, zum Beispiel durch Zuständigkeitsverschiebungen zwischen einzelnen Behörden, erfolgen. Aufgrund der Stellung der Gubernative an der Spitze des hierarchisch gegliederten Systems haben Veränderungen in diesem Bereich in aller Regel zugleich Auswirkungen auf den Bereich der Administrative.

## **B. Bestehende Zuständigkeiten auf Bundes-, Landes-, und kommunaler Ebene**

Im Folgenden soll auf die bestehende Aufgabenverteilung in den Bereichen der Migration und der Integration von Schutzsuchenden innerhalb der Bundesrepublik Deutschland eingegangen werden. Hierzu wird im Einzelnen aufzuzeigen sein, welche Behörden derzeit für die verschiedenen Aufgaben im Zusammenhang mit Migration und Integration von Schutzsuchenden zuständig sind. Die Untersuchung kann sich dabei nicht auf eine Ebene der vertikalen Gewaltenteilung beschränken, weil alle Ebenen der Verwaltung involviert sind. Jeweils werden näher definierte Gegenstände der Migration und Integration betrachtet und Probleme im Zusammenhang mit den einzelnen Zuständigkeiten identifiziert. Hierbei konzentriert sich die Untersuchung auf Zuständigkeiten, die sich speziell auf Schutzsuchende beziehen. Das führt dazu, dass Aufgabenbereiche ohne einen speziellen ausländerrechtlichen Bezug, wie beispielsweise das Schul- und Bildungssystem als solches, außer Betracht bleiben.

### **I. Migration**

Nach der oben beschriebenen Definition soll im Bereich der Migration von Schutzsuchenden auf die Punkte der Einreise, des Asylverfahrens, der Unterbringung und letztlich auf diejenigen Leistungen eingegangen werden, die der Schutzsuchende während des Migrationszeitraums erhält.

---

<sup>66</sup> *Kirchhof* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 83 Rn. 25.

## 1. Einreise

Bevor eine geordnete Unterbringung erfolgen kann, das Anerkennungsverfahren tatsächlich beginnen kann und in der Folge dann weitere Maßnahmen wie Integrationsleistungen erbracht werden können, steht die Einreise der Schutzsuchenden in die Bundesrepublik Deutschland im Blickpunkt. Im Folgenden sollen daher die Aufgabenfelder und die entsprechenden Zuständigkeiten im Zusammenhang mit dem Grenzübertritt der Schutzsuchenden dargestellt werden.

### a) Rechtlicher Rahmen

Zentrale Norm im Hinblick auf den Grenzübertritt von Schutzsuchenden ist § 18 AsylG. Die Norm ist Spezialregelung zu der ansonsten nach § 15 AufenthG zu treffenden Entscheidung über eine Einreisegewährung von Ausländern (vergleiche vor allem Verweis in § 15 Abs. 4 S. 2 AufenthG). In dieser Vorschrift spiegelt sich der durch Art. 16a Abs. 1 GG verfassungsrechtlich verankerte Grundsatz des „Non-Refoulement“ (vergleiche Art. 33 GFK und § 60 Abs. 1 AufenthG) wieder, wonach Personen, welche Schutz vor Verfolgung suchen, die Einreise nicht verweigert werden darf, sofern sie bei einer Zurückweisung politische Verfolgung befürchten müssten.<sup>67</sup>

Aus dieser Vorschrift folgt, dass die Grenzschutzbehörden zunächst die Aufgabe haben, im Rahmen einer formalen Vorabprüfung zu klären, ob ein Asylgesuch<sup>68</sup> im Sinne des § 13 AsylG vorliegt. Ist dies der Fall, so greift die Weiterleitungspflicht des § 18 Abs. 1 AsylG. Mit anderen Worten endet die Zuständigkeit der Grenzschutzbehörden dort, wo die des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) beginnt, welches für das eigentliche Anerkennungsverfahren zuständig ist. Damit einher geht aber auch, dass den Grenzbehörden gewisse asylrechtliche Kompetenzen übertragen werden. Soweit dadurch dem BAMF aber nur die Sachprüfung von vornherein eindeutig aussichtslosen Fällen entzogen wird, bestehen gegen diese Übertragung grundsätzlich keine Bedenken.<sup>69</sup>

Grenzschutzbehörden sind die mit der Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten Behörden (§ 18 Abs. 1 AsylG; vergleiche auch § 71 Abs. 3 AufenthG), also die Bundespolizei, § 2 des Gesetzes über die Bundespolizei (BPolG), oder an dessen Stelle die

---

<sup>67</sup> Vgl. BVerwG NJW 1981, 2653, 2654; *Bruns* in Hofmann, Ausländerrecht, 2. A. 2016, § 18 AsylVfG Rn. 1; *Winkelmann* in Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 11. A. 2016, § 18 AsylG Rn. 3, 13 ff.

<sup>68</sup> Genauer zur Unterscheidung von Asylgesuch und Asylantrag unter B. I. 2. a) aa).

<sup>69</sup> Vgl. allgemein dazu BVerfG, VerwRSpr 1981, 769, 772 u. a; *Winkelmann* in Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 11. A. 2016, § 18 AsylG Rn. 3.

Behörden der Bundesländer (so in Bayern und Hamburg)<sup>70</sup> oder der Zollverwaltung, §§ 66, 68 BPolG.

Sofern ein Schutzsuchender die Grenze übertreten will, ohne im Besitz der erforderlichen Einreisepapiere zu sein, hat er nach § 13 Abs. 3 S. 1 AsylG an der Grenze einen Asylantrag zu stellen, sodass dann auch die Vorschrift des § 18 AsylG zur Anwendung kommt.

In den Fällen, in denen Schutzsuchende unerlaubt in die Bundesrepublik einreisen, haben sie sich bei Eingreifen des § 14 Abs. 1 AsylG nach § 22 Abs. 1 S. 1 AsylG unverzüglich bei einer Aufnahmeeinrichtung zu melden oder gemäß § 19 Abs. 1 AsylG bei einer Ausländerbehörde<sup>71</sup> oder der Polizei um Asyl nachzusuchen (vergleiche § 13 Abs. 3 S. 2 AsylG). Von dort werden dann die weiteren Schritte eingeleitet. Die Norm des § 19 Abs. 1 AsylG ist ausdrücklich nur an die dort genannten Behörden adressiert, sodass Bundesbehörden, andere Landesbehörden oder sonstige Stellen diesbezüglich keine Kompetenz haben dürften.<sup>72</sup>

### **b) Prüfung des Schutzersuchens**

Sofern ein Ausländer direkt bei dem Grenzübertritt bei der Grenzbehörde oder bei zunächst unerlaubtem Grenzübertritt, dann im Anschluss, bei einer Ausländerbehörde oder der Polizei um Schutz nachsucht, sind diese Behörden im Rahmen einer Vorabprüfung dazu verpflichtet, zu entscheiden, ob das Schutzersuchen den Anforderungen eines Asylgesuches im Sinne des § 13 AsylG genügt. Zusätzliche Motive für die Einreise wie etwa Arbeitsplatzsuche oder das Besuchen von beziehungsweise Niederlassen bei Verwandten sind unschädlich.<sup>73</sup> Unerheblich muss letztlich auch bleiben, ob dem Schutzsuchenden tatsächlich eine Verfolgung droht oder nicht, denn die zu diesem Zeitpunkt tätigen Behörden haben zum einen nicht die erforderliche Kompetenz, das zu beurteilen. Zum anderen ist vor allem die Situation der Grenzkontrolle an sich nicht dazu geeignet, ausreichende und möglichst zuverlässige Informationen zum persönlichen Schicksal des einzelnen Schutzsuchenden zu erlangen.<sup>74</sup> Angesichts der eingeschränkten Prüfungskompetenz und der besonders gewichtigen Rechtsgüter, die bei dieser Entscheidung berührt werden (vergleiche auch oben:

---

<sup>70</sup> Hofmann in ders., Ausländerrecht, 2. A. 2016, § 71 AufenthG Rn. 18, m. w. N.

<sup>71</sup> Zu der Frage, welche Behörde konkret als zuständige Ausländerbehörde tätig wird, s. B. II. 1. m).

<sup>72</sup> Zu beachten dürfte aber in diesem Zusammenhang die deutlich weiterreichende Weiterleitungsverpflichtung aus Art. 6 Abs. 1 S. 2 Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Asylverfahrens-RL 2013) sein.

<sup>73</sup> Bruns in Hofmann, Ausländerrecht, 2. A. 2016, § 18 AsylVfG Rn. 4.

<sup>74</sup> Vgl. Bruns in Hofmann, Ausländerrecht, 2. A. 2016, § 18 AsylVfG Rn. 4.

„Non-Refoulement“-Grundsatz), sollte im Zweifel von einem Asylgesuch ausgegangen werden.<sup>75</sup> In der Folge ist die Behörde dann verpflichtet, den Schutzsuchenden in einer ihm verständlichen Sprache das weitere Verfahren zu erläutern (Art. 8 Abs. 1 Asylverfahrensrichtlinie (Asylverfahrens-RL) 2013<sup>76</sup>). Zudem hat der Schutzsuchende nach dem allgemeinen Grundsatz aus § 14 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) sowie Art. 22 der Asylverfahrens-RL 2013 jederzeit das Recht auf Hinzuziehung eines Bevollmächtigten, worauf ihn die Behörde gemäß Art. 22 i. V. m. Art. 8 und 12 Abs. 1 lit. a) Asylverfahrens-RL 2013 auch hinzuweisen hat. Sollte die Prüfung ergeben, dass es sich nicht um ein Schutzersuchen im Sinne des § 13 AsylG handelt, verbleibt es bei der alleinigen Zuständigkeit der Grenzschutzbehörde, welche dann nach Maßgabe des § 15 AufenthG vorzugehen hat.

### **c) Einreiseverweigerung**

Gleichzeitig sind die Grenzbehörden – die Ausländerbehörden oder die Polizei nach der Regelung in § 19 AsylG hingegen nicht – gemäß § 18 Abs. 2 AsylG im Rahmen der Vorabprüfung zudem dazu berufen festzustellen, ob Gründe für eine Einreiseverweigerung vorliegen. Die Einreiseverweigerung ist zwar im engen Zusammenhang mit der Zurückweisung im Sinne des § 15 AufenthG zu sehen, jedoch nicht mit dieser gleichzusetzen.<sup>77</sup>

Aufgrund der asylrechtlichen Sonderstellung der Zurückweisung sind die Voraussetzungen des § 18 Abs. 1 und 2 AsylG vorrangig zu prüfen.<sup>78</sup> Da, wie bereits oben erwähnt, die Grenzbehörden nur eine eingeschränkte Prüfungskompetenz haben, sind umfangreiche Ermittlungen, wie die des BAMF nach §§ 24, 25 AsylG, nicht angezeigt. Eine konkrete inhaltliche Prüfung des Asylgesuchs ist ihnen letztlich weder möglich noch erlaubt.<sup>79</sup> Ihre Prüfungskompetenz beschränkt sich folglich darauf, die notwendigen Angaben im Zusammenhang mit den Voraussetzungen zu § 18 Abs. 2 AsylG einzuholen, wie etwa über

---

<sup>75</sup> Vgl. *Bruns* in Hofmann, Ausländerrecht, 2. A. 2016, § 18 AsylVfG Rn. 4 f.

<sup>76</sup> Diese Informationsverpflichtung gab es bereits in Art. 10 I lit. a) und b) der Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (Asylverfahrens-RL 2005) und mangels innerstaatlicher Umsetzung hat diese Verpflichtung unmittelbare Geltung erlangt.

<sup>77</sup> Vgl. *Winkelmann* in Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 11. A. 2016, § 18 AsylG Rn. 13; *Bruns* in Hofmann, Ausländerrecht, 2. A. 2016, § 18 AsylVfG Rn. 17.

<sup>78</sup> *Winkelmann* in Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 11. A. 2016, § 18 AsylG Rn. 13.

<sup>79</sup> Vgl. *Winkelmann* in Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 11. A. 2016, § 18 AsylG Rn. 6, m. w. N.

Reiseweg und Aufenthalt in anderen Staaten. Der Schutzsuchende ist insoweit nach Maßgabe des § 15 AsylG zur allgemeinen Mitwirkung verpflichtet.

Die Einreiseverweigerung nach § 18 Abs. 2 AsylG und die damit faktisch einhergehende Zurückweisung ist, wegen der Regelung in § 75 AsylG, ein sofort vollziehbarer Verwaltungsakt, der nicht im Ermessen der Behörde steht. Zu beachten ist an dieser Stelle, dass bei Durchführung eines Verfahrens nach der sogenannte Dublin III-VO<sup>80</sup> im Sinne des § 18 Abs. 2 Nr. 2 AsylG die Zurückweisung durch eine Dublin-Überstellungsentscheidung ersetzt wird, für welche grundsätzlich alleinig das BAMF zuständig ist.<sup>81</sup>

Von einer Einreiseverweigerung ist in den Fällen des § 18 Abs. 4 AsylG abzusehen.

#### **d) Weiterleitung**

Sofern die Vorabprüfung ergibt, dass der Ausländer ein Asylgesuch gestellt hat und keine Gründe für eine Einreiseverweigerung nach § 18 Abs. 2 AsylG vorliegen, ist die Grenzbehörde nach § 18 Abs. 1 AsylG verpflichtet, den Schutzsuchenden unverzüglich an die nach §§ 22 Abs. 2, 46 AsylG zuständige Aufnahmeeinrichtung weiterzuleiten. Sollte diese nicht bekannt sein, tritt an ihre Stelle die nächstgelegene. Die Weiterleitung hat den Zweck, das zuvor geäußerte Asylgesuch durch förmliche Antragstellung beim BAMF, § 14 Abs. 1 AsylG, für die asylrechtliche Entscheidung zu dokumentieren. Zuständig für das weitere Verfahren ist in diesen Fällen die nächstgelegene Außenstelle des BAMF (§§ 14 Abs. 1, 20 Abs. 2, 22 Abs. 1, 23 AsylG).

Korrespondierend zu dieser Regelung sind auch die Ausländerbehörden beziehungsweise die Landespolizeien nach § 19 Abs. 1 AsylG zur unverzüglichen Weiterleitung der Schutzsuchenden an die zuständige oder nächstgelegene Aufnahmeeinrichtung verpflichtet, sofern keine Zurückschiebung nach § 19 Abs. 3 AsylG in Betracht kommt und kein Fall des § 14 Abs. 2 S. 1 AsylG vorliegt. Liegt ein solcher Fall vor, hat zwar die Weiterleitung zu unterbleiben, es muss aber sichergestellt werden, dass die Möglichkeit zur förmlichen Asylantragsstellung dann direkt beim BAMF gegeben wird.

---

<sup>80</sup> Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist.

<sup>81</sup> Vgl. *Bruns* in Hofmann, *Ausländerrecht*, 2. A. 2016, § 18 AsylVfG Rn. 22 ff. Auf die im Einzelnen streitigen Fragen im Zusammenhang mit dem Dublin-Verfahren, wie etwa der Zuständigkeitsverteilung in sog. Aufgriffsfällen oder freiheitsentziehenden Maßnahmen bzw. einer allg. Zurückweisungshaft (i. S. d. § 15 Abs. 5 AufenthG) als Vollzugsmöglichkeit der Einreiseverweigerung, soll hier nicht weiter eingegangen werden.

Wie das Verfahren der Weiterleitung im Einzelnen auszusehen hat, ist in § 20 AsylG geregelt.

### **e) Zurückschiebung**

Die Zurückschiebung ist eine im Vergleich zur einer Abschiebung vereinfachte Aufenthaltsbeendigung. Sie kommt nach § 18 Abs. 3 AsylG nur in Betracht, wenn der Schutzsuchende in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang mit seiner illegalen, unentdeckten Einreise im grenznahen Raum angetroffen wird und die Voraussetzungen des § 18 Abs. 2 AsylG einschlägig sind. Eine Zurückschiebung durch die Grenzbehörde ist nur „an der Land-Grenze“ möglich (vergleiche § 71 Abs. 3 Nr. 1 AufenthG).<sup>82</sup> Die Zuständigkeit der Grenzbehörde für eine Zurückschiebung dürfte dann enden, wenn sich der Schutzsuchende bei einer Aufnahmeeinrichtung gemeldet hat (vergleiche § 22 AsylG) oder im Sinne des § 19 Abs. 1 AsylG bei einer Ausländerbehörde oder der Landespolizei um Asyl nachgesucht hat. Im letzteren Fall ist dann nämlich die Ausländerbehörde dafür zuständig, vergleiche § 19 Abs. 3 S. 2 AsylG.<sup>83</sup>

§ 18 Abs. 3 AsylG ist eine asylrechtliche Sondervorschrift im Verhältnis zu § 57 AufenthG und folglich vorrangig zu prüfen. Zu bedenken ist jedoch auch hier, dass die Regelung des § 18 Abs. 3 AsylG (und in der Folge dann auch die des § 57 AufenthG) im Anwendungsbereich der Dublin III-VO hinter deren Regelungen zurücktritt. Für diese Fälle ist allein das BAMF zuständig.

Die Zurückschiebung löst – im Gegensatz zur Einreiseverweigerung – die Rechtsfolge des § 11 AufenthG aus, wonach ein befristetes Einreise- und Aufenthaltsverbot zu erteilen ist. Die Grenzbehörde hat von einer Zurückschiebung nach § 18 Abs. 3 AsylG in den Fällen des § 18 Abs. 4 AsylG abzusehen.

Wie erwähnt, kann die Ausländerbehörde in Fällen des § 19 Abs. 1 AsylG bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 19 Abs. 3 S. 1 AsylG eine Zurückschiebung nach Maßgabe des § 57 Abs. 1 und Abs. 2 AufenthG anordnen. Die Polizei ist dazu nicht ermächtigt.<sup>84</sup> Der

---

<sup>82</sup> *Bruns* in Hofmann, Ausländerrecht, 2. A. 2016, § 18 AsylVfG Rn. 29; *Winkelmann* in Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 11. A. 2016, § 18 AsylG Rn. 27.

<sup>83</sup> So wie hier: *Bruns* in Hofmann, Ausländerrecht, 2. A. 2016, § 18 AsylVfG Rn. 29; *Winkelmann* in Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 11. A. 2016, § 18 AsylG Rn. 27. Für eine parallele Zuständigkeit: OVG Berlin-Brandenburg, B. v. 03.04.2013 – OVG 2 S 25.13 u.a., juris Rn. 3; *Westphal/Stoppa*, Ausländerrecht für die Polizei, 3. A. 2007, S. 426.

<sup>84</sup> Vgl. *Bruns* in Hofmann, Ausländerrecht, 2. A. 2016, § 19 AsylVfG Rn. 10; *Winkelmann* in Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 11. A. 2016, § 19 AsylG Rn. 5.

Anwendungsraum für § 19 Abs. 3 AsylG ist ebenfalls durch die vorrangigen Regelungen der Dublin III-VO begrenzt.

Wie die Einreiseverweigerung, ist auch die Zurückschiebung ein, wegen § 75 AsylG sofort vollziehbarer Verwaltungsakt. Sein Erlass ist in Fällen des § 18 Abs. 3 AsylG zwingend, in Fällen des § 19 Abs. 3 AsylG steht er hingegen im Ermessen der Ausländerbehörde.<sup>85</sup>

#### **f) Ankunftsachweis**

§ 63a AsylG enthält Regelungen zur Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender (BüMA). § 63a Abs. 1 S. 1 AsylG begründet einen Anspruch des Schutzsuchenden auf Ausstellung der Bescheinigung mit dem in S. 2 genannten Inhalt, wenn ein Asylgesuch aber noch kein Asylantrag vorliegt und eine erkennungsdienstliche Behandlung stattgefunden hat.<sup>86</sup> Sie ist nach Maßgabe des Abs. 2 zu befristen.

Nach Auffassung des Gesetzgebers handelt es sich bei der BüMA nur um einen Nachweis darüber, dass der Inhaber als Asylsuchender registriert sei und daher berechtigt sei, sich zu der dort genannten Aufnahmeeinrichtung zu begeben, um einen förmlichen Asylantrag zu stellen. Im Übrigen sei der Beweiswert gering, da das Dokument ohne technische Sicherungselemente ausgestellt werde und die Identitätsangaben allein auf Aussagen der Schutzsuchenden beruhen würden. Die BüMA könne daher weder zu einer zweifelsfreien Identifizierung genutzt werden, noch als Passersatz dienen.<sup>87</sup>

Im Unterschied zur Bescheinigung nach § 63 Abs. 1 AsylG, die das Bestehen des gesetzlichen Aufenthaltsrechts nach § 55 Abs. 1 AsylG beweist, hat die BüMA keine weitergehende materiell aufenthaltsrechtliche Bedeutung. Allerdings entsteht das Aufenthaltsrecht aus § 55 Abs. 1 AsylG mit dem Nachsuchen um Asyl und somit auch in dem Zeitraum, den die BüMA abdeckt.

Zuständig für Ausstellung, Änderung der Anschrift und Verlängerung der BüMA ist nach der Grundregel des § 63a Abs. 3 S. 1 AsylG grundsätzlich die Aufnahmeeinrichtung, auf die der Schutzsuchende verteilt wurde (Ausnahme im zweiten Halbsatz der Regelung). Befindet sich der Schutzsuchende außerhalb einer Aufnahmeeinrichtung geht die Zuständigkeit für die

---

<sup>85</sup> Auch hier könnte man sich weiterführend die Frage stellen, inwieweit die Zurückschiebung mittels Zurückschiebungshaft (i. S. d. §§ 57, 62 AufenthG) vollzogen werden kann bzw. darf.

<sup>86</sup> Vgl. *Möller* in Hofmann, Ausländerrecht, 2. A. 2016, § 63a AsylVfG Rn. 2.

<sup>87</sup> Vgl. dazu BT-Dr. 18/6185, S. 50. Differenzierend z.B. *Möller* in Hofmann, Ausländerrecht, 2. A. 2016, § 63a AsylVfG Rn. 4 ff.

Verlängerung einer BüMA nach der Regelung des § 63a Abs. 3 S. 2 AsylG auf die Ausländerbehörde über, in deren Zuständigkeitsbereich sich der Schutzsuchende aufhält. Die Gültigkeit der BüMA endet gemäß § 63a Abs. 4 S. 1 AsylG mit Ablauf der (gegebenenfalls verlängerten) Frist aus Abs. 2, mit Ausstellung der Bescheinigung nach § 63 AsylG oder mit dem Erlöschen der Aufenthaltsgestattung nach § 67 AsylG. Mit Ausstellung der Bescheinigung nach § 63 AsylG hat die ausstellende Stelle (vergleiche § 63 Abs. 3 AsylG: BAMF oder Ausländerbehörde) zugleich die BüMA einzuziehen (§ 63a Abs. 4 S. 2 und 3 AsylG).

#### **g) Passrechtliche Maßnahmen**

Nach der Grundregel des § 71 Abs. 1 S. 1 AufenthG i. V. m. der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift (Allg.VerwV) zu § 71 AufenthG Nr. 71.1.1.0 sind für aufenthalts- und passrechtliche Maßnahmen sowie Entscheidungen grundsätzlich die Ausländerbehörden zuständig. Gemäß § 71 Abs. 1 S. 2 AufenthG ist eine Konzentrierung bestimmter Aufgaben auf einzelne oder mehrere Behörden durch die Landesregierung oder die von ihr bestimmte Stelle möglich. 71.1.1.3 Allg.VerwV zu § 71 AufenthG bestimmt, was im Einzelnen zu den pass- und ausweisrechtlichen Maßnahmen gehört, so zum Beispiel die Ausstellung, Verlängerung und Einziehung von deutschen Passersatzpapieren gemäß § 4 Aufenthaltsverordnung (AufenthV) sowie die Ausstellung und Einziehung des Ausweisersatzes (§ 48 Abs. 2 AufenthG) und teilweise Befugnisse im Hinblick auf asylrechtliche Bescheinigungen.

#### **h) Erkennungsdienstliche Behandlung**

Die Ausgangsnorm für die Sicherstellung und Überprüfung der Identität der Schutzsuchenden ist § 16 AsylG. § 16 Abs. 1 AsylG bestimmt den Umfang der zulässigen erkennungsdienstlichen Maßnahmen (ED-Maßnahmen) und Abs. 1a regelt den Umgang und die Überprüfung von Pässen und ähnlichen. zum Identitätsnachweis bestimmten Papieren. Zuständig für diese Maßnahmen ist nach § 16 Abs. 2 AsylG zum einen das BAMF und zum anderen die Behörden, bei denen der Schutzsuchende erstmals um Asyl nachgesucht hat, also die Grenzbehörden (vergleiche § 18 Abs. 5 AsylG), die Ausländerbehörden oder Polizeien (vergleiche § 19 Abs. 2 AsylG) und die Aufnahmeeinrichtung, bei der sich der Schutzsuchende gemeldet hat (vergleiche § 22 Abs. 1 S. 2 AsylG). Soweit es erforderlich

erscheint, kann es folglich auch mehrmals zu Maßnahmen nach § 16 Abs. 1 und 1a AsylG kommen.<sup>88</sup>

Die Anordnung von ED-Maßnahmen nach § 16 Abs. 1 AsylG ist ebenfalls ein sofort vollziehbarer (§ 75 AsylG) Verwaltungsakt.

Die weiteren Absätze der Vorschrift regeln die Verwendung der nach Abs. 1 erhobenen Daten (§ 16 Abs. 3 bis 5 AsylG) sowie deren Löschung (§ 16 Abs. 6 AsylG).

#### **i) Sonderfall: „Flughafenverfahren“<sup>89</sup>**

Das sogenannte „Flughafenverfahren“ ist in § 18a AsylG normiert. Es wird nach § 18a Abs. 1 S. 1 AsylG auf Schutzsuchende angewendet, die aus einem sicheren Herkunftsstaat kommen (§ 29a AsylG), über einen Flughafen einreisen wollen und bei der Grenzbehörde um Asyl nachsuchen. Zudem wird das Verfahren auf Ausländer angewendet, die bei einer Grenzbehörde am Flughafen um Asyl nachsuchen, ohne sich dabei durch einen gültigen Pass oder Passersatz ausweisen zu können (§ 18a Abs. 1 S. 2 AsylG).

#### **j) Sonderfall: unbegleitete, minderjährige Flüchtlinge (UMF)**

Im Hinblick auf den Grenzübertritt von UMF gibt es einige Besonderheiten zu beachten. Zunächst ist festzuhalten, dass sich der Ausdruck des UMF in definitorischer Hinsicht im Wesentlichen an den für Deutschland geltenden internationalen Abkommen<sup>90</sup> sowie europarechtlichen Vorgaben zu orientieren hat. Wer unbegleitet und minderjährig ist, ergibt sich aus § 7 SGB VIII.

Gegenüber einem UMF ist eine Einreiseverweigerung im Sinne des § 18 Abs. 2 AsylG problematisch.<sup>91</sup> Das Durchführen eines Verfahrens nach § 18 AsylG würde in den meisten Fällen nämlich nicht mehr mit dem vorrangig zu beachtenden Kindeswohl (vergleiche unter anderem Art. 24 Abs. 2 Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 25 Abs. 6 Asylverfahrens-RL 2013, SGB VIII-Regelungen) vereinbar sein, weil die UMF nicht unerheblich lange an der Grenze festgehalten werden müssten. So müssten zunächst Betreuer und Vertreter gefunden und zudem bei Zweifeln gegebenenfalls eine medizinische

---

<sup>88</sup> Str. für die Unzulässigkeit einer Mehrfacherfassung *Hilbrans* in Hofmann, Ausländerrecht, 2. A. 2016, § 16 AsylVfG Rn. 7. Wie hier *Bergmann* in Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 11. A. 2016, § 16 AsylG Rn. 25.

<sup>89</sup> Genauer zum Verfahren unter B. I. 2. a) ee) (1).

<sup>90</sup> Zu nennen sind hier z.B. das Haager Minderjährigenschutzabkommen bzw. Haager Übereinkommen über den Schutz von Kindern, die UN-Kinderrechtskonvention, Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und die Genfer Flüchtlingskonvention.

<sup>91</sup> Vgl. *Bruns* in Hofmann, Ausländerrecht, 2. A. 2016, § 18 AsylVfG Rn. 19.

Altersfeststellung<sup>92</sup> durchgeführt werden. Selbst wenn man das Festhalten an der Grenze nicht als Haft im eigentlichen Sinne ansehen wollte, käme es dann zu einem haftähnlichen Zustand, der dem Kindeswohlgedanken unter Umständen widerspräche.

Ähnliche Probleme ergeben sich im Rahmen von § 19 AsylG. Denn im Hinblick auf § 14 Abs. 2 Nr. 3 AsylG dürfen die Behörden nicht ohne weiteres eine Weiterleitung nach § 19 Abs. 1 AsylG veranlassen, wenn es sich bei dem Schutzsuchenden um einen UMF handeln könnte. Es wäre zunächst eine Altersfeststellung durchzuführen.

## **2. Das Asylverfahren**

Im Folgenden werden die Aufgaben und Zuständigkeiten im Asylverfahren dargestellt. Darüber hinaus wird auf besondere Verfahrensarten eingegangen.

### **a) Aufgaben und Zuständigkeiten**

Das Asylverfahren außerhalb der besonderen Verfahrensarten gliedert sich in vier Schritte. Zunächst bedarf es eines Antrages. Auf dessen Grundlage wird dann der dem Antrag zugrundeliegende Sachverhalt ermittelt und die Zulässigkeit des Antrages geprüft. Danach trifft die zuständige Behörde eine Entscheidung über den Antrag.

#### **aa) Asylantrag (§ 14 AsylG)**

Obwohl das AsylG sprachlich keine Unterscheidung trifft, ist das deutsche Asylsystem durch eine Trennung des materiellen Asylantrages (§ 13 AsylG) von der förmlichen Antragstellung (§ 14 AsylG) gekennzeichnet. Zur Klarstellung wird der materielle Asylantrag im Sinne des § 13 AsylG häufig auch als Asylgesuch bezeichnet.<sup>93</sup> Ausreichend ist insoweit, wenn der Ausländer – auf welche Weise auch immer – zu erkennen gibt, dass er im Bundesgebiet Schutz vor politischer Verfolgung oder vor einer Abschiebung oder sonstigen Rückführung in einen anderen Staat sucht. Liegt ein solches Asylgesuch vor, vollzieht sich das weitere Verfahren nach den Regeln des Asylrechts.

---

<sup>92</sup> Vgl. zur Problematik rund um die Altersfeststellung *Bruns* in Hofmann, *Ausländerrecht*, 2. A. 2016, § 12 AsylVfG Rn. 16 und 23, m. w. N.

<sup>93</sup> Vgl. *Bruns* in Hofmann, *Ausländerrecht* 2. A. 2016, Rn. 1; *Bergmann* in Bergmann/Dienelt, *Ausländerrecht*, 11. A. 2016, § 13 AsylG Rn. 3.

Während das Asylverfahren im weiteren Sinne also bereits mit der erstmaligen Äußerung des Asylgesuchs (im Sinne des § 13 AsylG) eingeleitet wird, beginnt das Asylverfahren im engeren Sinne<sup>94</sup> erst mit dem förmlichen Asylantrag im Sinne des § 14 AsylG.<sup>95</sup>

Grundsätzlich ist diejenige Außenstelle des BAMF für die Entgegennahme des Asylantrages zuständig, der die für die Aufnahme des Ausländers zuständige Aufnahmeeinrichtung zugeordnet ist (§ 14 Abs. 1 S. 1 AsylG).<sup>96</sup> Ein bei einer Ausländerbehörde eingereichter Asylantrag muss unverzüglich der Zentrale des BAMF zugeleitet werden (§ 14 Abs. 2 S. 2 AsylG). Das Bundesamt bestimmt dann die für die Bearbeitung des Asylantrags zuständige Außenstelle (§ 14 Abs. 2 S. 3 AsylG). Die Zentrale des BAMF ist nur in den Fällen des § 14 Abs. 2 S. 1 AsylG zuständig.

Bevor der Antrag jedoch gestellt wird, muss der Ausländer schriftlich und gegen Empfangsbestätigung darauf hingewiesen werden, dass nach Rücknahme oder unanfechtbarer Ablehnung seines Asylantrages die Erteilung eines Aufenthaltstitels gemäß § 10 Abs. 3 AufenthG Beschränkungen unterliegt (§ 14 Abs. 1 S. 2 AsylG).

Inhaltlich ist ein Asylantrag auf die Anerkennung als Asylberechtigter sowie auf die Gewährung internationalen Schutzes im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 2 AsylG gerichtet, soweit der Antrag nicht auf Letzteres beschränkt wird (§ 13 Abs. 2 AsylG). Der internationale Schutz umfasst sowohl die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft (§ 3 AsylG) im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention<sup>97</sup> als auch den subsidiären Schutz (§ 4 AsylG), also die für die Studie relevanten Gruppen der Schutzsuchenden.

## **bb) Sachverhaltsermittlung**

Nach der Stellung des Asylantrages unterrichtet das BAMF den Antragsteller über den weiteren Verfahrensgang in einer ihm verständlichen Sprache und belehrt ihn über seine Rechte und Pflichten sowie über einzuhaltende Fristen und die Folgen einer Fristversäumung (§ 24 Abs. 1 S. 2 AsylG). Das BAMF ist nun verpflichtet, den Sachverhalt aufzuklären und die erforderlichen Beweise zu erheben (§ 24 Abs. 1 S. 1 AsylG). Dabei obliegen dem

---

<sup>94</sup> Diese Terminologie findet sich nicht im AsylG, wird aber z.B. von *Bruns* in Hofmann, Ausländerrecht, 2. A. 2016, Rn. 6 verwendet.

<sup>95</sup> Vgl. auch Art. 6 Abs. 4 Asylverfahrens-RL 2013 (Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes).

<sup>96</sup> Siehe dazu B. II. 2. b).

<sup>97</sup> Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (BGBl. II S. 559, 561).

Antragsteller umfangreiche Mitwirkungspflichten.<sup>98</sup> Zentrales Mittel der Sachverhaltsermittlung ist die persönliche Anhörung des Antragstellers (§§ 24 Abs. 1 S. 3, 25 AsylG), von der nur in den Fällen des § 24 Abs. 1 S. 4 und S. 5 AsylG abgesehen werden darf. Ergibt die Sachverhaltsermittlung, dass eine der Varianten des § 30a Abs. 1 Nr. 1 bis 7 AsylG erfüllt ist, kann das BAMF entscheiden, das Asylverfahren nach § 30a AsylG beschleunigt durchzuführen.

### **cc) Zulässigkeit des Antrags – Dublin III Verordnung**

Auf Grundlage des festgestellten Sachverhaltes prüft das BAMF, ob der Asylantrag zulässig ist. Das ist nicht der Fall, wenn ein anderer Staat auf Grund von Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaft oder eines völkerrechtlichen Vertrages für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist (§ 27a AsylG).

Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang insbesondere die bereits mehrfach angesprochene sogenannte Dublin III-Verordnung<sup>99</sup> (Dublin III-VO).<sup>100</sup> Die Verordnung regelt die nationale Zuständigkeit für die Behandlung eines Antrages auf internationalen Schutz unter den Staaten, die sich zur Anwendung der Verordnung verpflichtet haben. Das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates wird mit dem förmlichen Asylantrag eingeleitet (vergleiche Art. 20 Abs. 1 Dublin III-VO). Für das Verfahren ist grundsätzlich das BAMF zuständig.<sup>101</sup> Das BAMF ist auch für das Auf- und Wiederaufnahmeersuchen im Falle der Zuständigkeit eines anderen Dublin-Staates sowie für eingehende Auf- und Wiederaufnahmeersuchen anderer Staaten zuständig.<sup>102</sup>

### **dd) Entscheidung (§ 31 AsylG)**

Nachdem das BAMF den Antrag auch im Hinblick auf die Begründetheit geprüft hat, entscheidet es über den Asylantrag (vergleiche § 31 Abs. 1 AsylG). Die Entscheidung ergeht als Verwaltungsakt und ist grundsätzlich vom BAMF im Sinne des VwZG zuzustellen. Nur in

---

<sup>98</sup> Vgl. § 25 Abs. 1, 2, 4 S. 5 AsylG.

<sup>99</sup> Der genaue Titel der Verordnung lautet: VERORDNUNG (EU) Nr. 604/2013 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung).

<sup>100</sup> EG-VO Nr. 604/2013.

<sup>101</sup> Bruns in Hofmann, Ausländerrecht, 2. A. 2016, § 27a AsylVfG Rn. 10; § 2 Abs. 1 i. V. m. § 1 AsylZBV

<sup>102</sup> § 2 Abs. 1 i. V. m. § 1 Nr. 1 AsylZBV.

den Fällen der §§ 26a und 27a AsylG kann die Entscheidung auch von der für die Abschiebung oder für die Durchführung der Abschiebung zuständigen Behörde zugestellt werden (§ 31 Abs. 1 S. 6 AsylG). Die Form und den notwendigen Inhalt der Entscheidung bestimmt § 31 Abs. 1 AsylG. Das BAMF entscheidet im Rahmen des Asylverfahrens auch, ob Abschiebungsverbote nach § 60 AufenthG vorliegen.<sup>103</sup>

Das BAMF ist darüber hinaus für den Widerruf und die Rücknahme (§ 73 AsylG) sowie das Erlöschen (§ 73 AsylG) der Anerkennung zuständig.

## **b) Besondere Verfahrensarten**

Als besondere Verfahrensarten werden das Verfahren bei der Einreise auf dem Luftwege, das Folgeantragsverfahren und das Zweitantragsverfahren erläutert.

### **aa) Das Verfahren bei Einreise auf dem Luftwege (§ 18a AsylG)**

Reist ein Ausländer aus einem sicheren Herkunftsstaat (§ 29a AsylG) über einen Flughafen ein oder kann er sich bei der Grenzbehörde auf einem Flughafen nicht mit einem gültigen Pass ausweisen, ist das Asylverfahren vor der Entscheidung über die Einreise durchzuführen, soweit die Unterbringung auf dem Flughafengelände während des Verfahrens möglich ist (§ 18a Abs. 1 S. 1 und 2 AsylG). Dazu gehören zum Beispiel soziale Betreuung, Möglichkeiten des Freigangs, der Religionsausübung, Zugang zu gängigen Medien, medizinische Versorgung und eine den kulturellen Gegebenheiten gerecht werdende Ernährung<sup>104</sup>. In diesem Fall ist der Asylantrag bei der Außenstelle des Bundesamtes zu stellen, die der Grenzkontrollstelle zugeordnet ist (§ 18a Abs. 1 S. 3 AsylG). Kann eine solche ausreichende Unterbringung am Flughafen nicht gewährleistet werden, ist die Einreise gemäß § 18 Abs. 1 AsylG zu gewähren. Unterbringungsprobleme können sich vor allem bei besonderer Schutzbedürftigkeit der Betroffenen ergeben. Aufgrund der dargestellten Probleme ist das „Flughafenverfahren“ nach § 18a AsylG bei UMF nach europarechtlichen Vorgaben per se bereits nur in Ausnahmefällen zulässig, denn schließlich ist dem Kindeswohl stets der Vorrang einzuräumen (vergleiche Art. 25 Abs. 6 Asylverfahrens-RL 2013). Infolgedessen kann das Verfahren nur ausnahmsweise, wenn dies dem Kindeswohl entspricht, zulässig sein, also etwa eine

---

<sup>103</sup> Siehe dazu: B. II. 2. b).

<sup>104</sup> Vgl. *Bruns* in Hofmann, Ausländerrecht, 2. A. 2016, § 18a AsylVfG Rn. 6; *Winkelmann* in Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 11. A. 2016, § 18a AsylG Rn. 15.

schnellstmögliche Weiterleitung an Dublin-Mitgliedstaaten, in denen Angehörige leben, zu besorgen ist.<sup>105</sup> Zuständig für die ausreichende Unterbringung ist die Grenzbehörde.

Wie das Verfahren nach § 18 AsylG setzt auch dasjenige nach § 18a AsylG ein Asylgesuch im Sinne des § 13 AsylG voraus. Zudem bleibt nach § 18a Abs. 1 S. 6 AsylG die Regelung des § 18 Abs. 2 AsylG über die Einreiseverweigerung unberührt, sodass insoweit auf die obigen Ausführungen verwiesen werden kann.<sup>106</sup>

Entscheidet das BAMF, den Asylantrag als offensichtlich unbegründet abzulehnen, stellt die Grenzbehörde die Entscheidung mit einer Einreiseverweigerung dem Ausländer zu und übermittelt ihre Entscheidung zusammen mit dem Verwaltungsvorgang des BAMF dem Verwaltungsgericht (§ 18a Abs. 3 AsylG).

### **bb) Folgeantragsverfahren (§ 71 AsylG)**

Stellt der Ausländer nach Rücknahme oder unanfechtbarer Ablehnung eines früheren Asylantrags erneut einen Asylantrag, so ist ein weiteres Asylverfahren durchzuführen, wenn die Voraussetzungen des § 51 Abs. 1 bis 3 VwVfG vorliegen (§ 71 Abs. 1 AsylG). Diesen erneuten Antrag bezeichnet das AsylG als Folgeantrag. Für die Prüfung eines solchen Folgeantrages ist die Außenstelle des BAMF zuständig, in deren Bezirk der Schutzsuchende während des vorangegangenen Verfahrens zu wohnen verpflichtet war (§ 71 Abs. 2 S. 1 AsylG).<sup>107</sup> Der Antrag ist grundsätzlich persönlich zu stellen. Ausnahmsweise kann der Antrag auch schriftlich bei der Zentrale des BAMF gestellt werden, wenn die zuständige Außenstelle nicht mehr besteht oder der Ausländer im vorangegangenen Verfahren nicht verpflichtet war, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen (§ 71 Abs. 2 S. 4 AsylG). In den Fällen des § 14 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 AsylG oder wenn der Ausländer nachweislich am persönlichen Erscheinen gehindert ist, kann der Folgeantrag auch schriftlich bei der zuständigen Außenstelle des BAMF gestellt werden (§ 71 Abs. 2 S. 3 AsylG). Geht ein schriftlicher Folgeantrag bei einer anderen Behörde ein, sind diese, mit Ausnahme der Polizeien und der Ausländerbehörden, verpflichtet, den Antrag an die zuständige Außenstelle des BAMF weiterzuleiten.<sup>108</sup>

---

<sup>105</sup> Vgl. *Bruns* in Hofmann, Ausländerrecht, 2. A. 2016, § 18a AsylVfG Rn. 7. Zu den Besonderheiten bezüglich des Dublin-Verfahrens bei UMF vgl. *Bruns* in Hofmann, Ausländerrecht, 2. A. 2016, § 27a AsylVfG Rn. 17 und 34 ff.

<sup>106</sup> Siehe dazu: B. I. 1.a) cc).

<sup>107</sup> *Müller* in Hofmann, Ausländerrecht, 2. A. 2016, § 71 AsylVfG Rn. 45.

<sup>108</sup> *Bergmann* in Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 11. A. 2016, § 71 AsylG Rn. 36.

Das BAMF prüft zunächst, ob ein weiteres Verfahren durchzuführen ist, und teilt der Ausländerbehörde sodann die getroffene Entscheidung mit.<sup>109</sup> Kommt es zu einem weiteren Verfahren, folgt dies den allgemeinen Regeln des Asylverfahrens.<sup>110</sup>

### **cc) Zweitantragsverfahren (§ 71a AsylG)**

Das BAMF ist auch für die Durchführung des Verfahrens im Falle eines Zweitantrages zuständig. Ein Zweitantrag liegt vor, wenn ein Ausländer nach erfolglosem Abschluss eines Asylverfahrens in einem sicheren Drittstaat, für den die Dublin-VO gilt oder mit dem die Bundesrepublik einen völkerrechtlichen Vertrag über die Zuständigkeit für die Durchführung von Asylverfahren abgeschlossen hat, im Bundesgebiet einen Asylantrag stellt. Auch hierbei prüft das BAMF zunächst, ob ein weiteres Verfahren durchzuführen ist (§ 71a Abs. 2 AsylG). Leitet das BAMF anschließend ein weiteres Asylverfahren ein, verläuft auch dieses nach den allgemeinen Regeln.<sup>111</sup>

## **3. Unterbringung**

Hinsichtlich der Unterbringung von Schutzsuchenden ist zwischen der Unterbringung in einer Erstaufnahmeeinrichtung und der weiteren Unterbringung zu unterscheiden. Besonderheiten ergeben sich für unbegleitete Jugendliche.

### **a) Aufgaben und Zuständigkeiten**

Die Unterbringung der Schutzsuchenden, die auf bundesrechtlicher Ebene in den §§ 44 bis 54 AsylG geregelt ist, lässt sich in zwei Phasen unterteilen<sup>112</sup>: die Unterbringung in der (Erst-)Aufnahmeeinrichtung und die weitere Unterbringung.

#### **aa) Unterbringung in (Erst-)Aufnahmeeinrichtungen**

Während der ersten Phase sind grundsätzlich alle Schutzsuchenden verpflichtet, bis zu sechs Wochen, längstens jedoch bis zu sechs Monate, in der für ihre Aufnahme zuständigen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen (§ 47 Abs. 1 AsylG). Diese Aufnahmeeinrichtungen werden daher vielfach auch als Erstaufnahmeeinrichtungen bezeichnet.<sup>113</sup>

---

<sup>109</sup> Müller in Hofmann, Ausländerrecht, 2. A. 2016, § 71 AsylVfG Rn. 48.

<sup>110</sup> Müller in Hofmann, Ausländerrecht, 2. A. 2016, § 71 AsylVfG Rn. 48.

<sup>111</sup> Bergmann in Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 11. A. 2016, § 71a AsylG Rn. 10.

<sup>112</sup> Vgl. Ritgen in Der Landkreis 2015, 633, 634.

<sup>113</sup> Z.B.: BT-Dr. 12/2062, S. 34; § 6 Abs. 1 FlüAG BW.

Zur Schaffung und Unterhaltung der erforderlichen Erstaufnahmeeinrichtungen sowie zur Bereitstellung der notwendigen Zahl von Unterbringungsplätzen sind die Bundesländer verpflichtet (§ 44 Abs. 1 AsylG). Dabei muss jedes Bundesland mindestens eine Erstaufnahmeeinrichtung bereitstellen (vergleiche § 46 Abs. 5 AsylG).<sup>114</sup> Die dadurch entstehenden Kosten sind ebenfalls von den Bundesländern zu tragen.<sup>115</sup> Welche Kapazitäten die jeweiligen Bundesländer bereithalten müssen, teilt ihnen das Bundesministerium des Innern oder eine von ihm bestimmte Stelle – derzeit das BAMF – mit (§ 44 Abs. 2 AsylG).

Über die Beschaffenheit und den Betrieb der Aufnahmeeinrichtungen sagt das Asylgesetz nichts. Die konkrete Ausgestaltung ist daher weitgehend den Ländern, unter Berücksichtigung ranghöherer Normen des Verfassungs- und Europarechts<sup>116</sup>, überlassen.<sup>117</sup> Zu ermöglichen ist daher zumindest ein menschenwürdiger Aufenthalt, der familiäre<sup>118</sup> und religiöse Belange beachtet.<sup>119</sup> Außerdem muss für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in der Aufnahmeeinrichtung Sorge getragen werden.<sup>120</sup>

### **(1) Verteilung**

Um die gleichmäßige Belastung der Länder zu gewährleisten sowie deren Leistungsfähigkeit sicherzustellen, müssen die Schutzsuchenden auf die Bundesländer verteilt werden.<sup>121</sup>

Dazu können die Bundesländer zwar selbst eine Quote für die Aufnahme durch die einzelnen Länder vereinbaren (§ 45 Abs. 1 S. 1 AsylG). Da derzeit jedoch eine entsprechende Vereinbarung fehlt, richtet sich die Aufnahmequote nach dem sogenannten „Königsteiner Schlüssel“ (§ 45 Abs. 1 S. 2 AsylG). Dieser Schlüssel wird jährlich vom Büro der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz berechnet und setzt sich zu zwei Dritteln aus den Steuereinnahmen und zu einem Drittel aus der Bevölkerungszahl der Bundesländer zusammen.<sup>122</sup>

---

<sup>114</sup> *Bergmann* in Bergmann/Dienelt, *Ausländerrecht*, 11. A. 2016, § 44 AsylG Rn. 3; *Marx*, *AsylVfG*, 6. A. 2005, § 44 AsylG Rn. 6.

<sup>115</sup> BT-Dr. 12/2062, S. 2.

<sup>116</sup> Insb. die Aufnahmerichtlinie RL 2013/33/EU.

<sup>117</sup> *Bender/Bethke* in Hofmann, *Ausländerrecht*, 2. A. 2016, § 44 AsylG Rn. 2.

<sup>118</sup> Art. 12, 18 Abs. 2 a) RL 2013/33/EU.

<sup>119</sup> *Marx*, *AsylVfG*, 8. A. 2014, § 44 AsylG Rn. 10.

<sup>120</sup> Art. 18 Abs. 4 RL 2013/33/EU.

<sup>121</sup> Vgl. *Bergmann* in Bergmann/Dienelt, *Ausländerrecht*, 11. A. 2016, § 45 AsylG Rn. 1.

<sup>122</sup> Der jeweils aktuelle Schlüssel abrufbar unter <http://www.gwk-bonn.de/index.php?id=12> (Stand: 30.06.2016).

Zunächst ist für die Aufnahme eines Schutzsuchenden die Erstaufnahmeeinrichtung zuständig, bei der er sich zuerst gemeldet hat (§ 46 Abs. 1 S. 2 AsylG). Dies gilt aber nur, wenn die Aufnahmeeinrichtung erstens über einen freien Aufnahmeplatz im Rahmen der Aufnahmequote verfügt und zweitens die der Aufnahmeeinrichtung zugeordnete Außenstelle des Bundesamtes Asylanträge aus dem Herkunftsland des Schutzsuchender bearbeitet.

Liegen diese Voraussetzungen nicht vor, wird die zuständige Aufnahmeeinrichtung auf Veranlassung einer Aufnahmeeinrichtung von einer zentralen Verteilungsstelle benannt, die ihrerseits vom Bundesministerium des Innern bestimmt wird (§ 46 Abs. 1 S. 3 in Verbindung mit § 46 Abs. 2 AsylG). Derzeit ist die zentrale Verteilungsstelle die sogenannte EASY-Redaktion des BAMF, die die Asylbegehrenden mit Hilfe der IT-Anwendung „EASY“<sup>123</sup> (Erstverteilung der Asylbegehrenden) verteilt.<sup>124</sup> Maßgebend für die Ermittlung sind die Aufnahmequoten, in diesem Rahmen die vorhandenen freien Unterbringungsplätze und sodann die Bearbeitungsmöglichkeiten der jeweiligen Außenstelle des Bundesamtes in Bezug auf die Herkunftsländer der Schutzsuchenden (§ 46 Abs. 2 S. 2 AsylG). Von mehreren danach in Betracht kommenden Aufnahmeeinrichtungen wird die nächstgelegene als zuständig benannt. Ein Bundesland kann sich allerdings nicht auf fehlende Unterbringungsmöglichkeiten berufen, wenn es nach der Quotenregelung zur Aufnahme verpflichtet ist. Vielmehr muss in diesem Fall die Landesregierung oder eine von ihr bestimmte Stelle der zentralen Verteilungsstelle die zuständige Aufnahmeeinrichtung benennen (§ 46 Abs. 5 AsylG).

Zur Ermittlung der zuständigen Aufnahmeeinrichtung müssen die Länder sicherstellen, dass das BAMF jederzeit über die für die Bestimmung erforderlichen Angaben verfügt (§ 46 Abs. 4 AsylG).

## **(2) Unterbringung bei Einreise auf dem Luftweg**

Zur Durchführung des Flughafenverfahrens sind die Schutzsuchenden auf dem Flughafengelände unterzubringen. Zur Bereitstellung der Unterkünfte für die Unterbringung von Ausländern, die sich nicht mit einem gültigen Pass ausweisen können, ist der

---

<sup>123</sup> Das EASY-System ist eine IT-Anwendung zur Erstverteilung der **Asyl**begehrenden auf die Bundesländer. Die Asylbegehrenden werden damit zahlenmäßig auf die einzelnen Bundesländer (gemäß § 45 AsylVfG) verteilt. Die quotengerechte Verteilung erfolgt unter Anwendung des sogenannten "Königsteiner Schlüssels". Die Berechnung des Königsteiner Schlüssels wird jährlich von der Geschäftsstelle der Bund-Länder-Kommission durchgeführt. Dem Königsteiner Schlüssel für das jeweilige Haushaltsjahr liegen das Steueraufkommen und die Bevölkerungszahl des Vorjahres zugrunde.

<sup>124</sup> *Bender/Bethke* in Hofmann, Ausländerrecht, 2. A. 2016, § 46 AsylG Rn. 4.

Flughafenbetreiber verpflichtet (§ 65 AufenthG). Mangels gesetzlicher Regelung ist demgegenüber unklar, wer für die Unterbringung Schutzsuchender aus sicheren Herkunftsländern zuständig ist.<sup>125</sup>

### **(3) Unterbringung in besonderen Aufnahmeeinrichtungen**

Mit dem am 17.3.2016 in Kraft getretenen Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren, auch „Asylpaket II“ genannt, wurden die nunmehr in § 5 Abs. 5 AsylG normierten besonderen Aufnahmeeinrichtungen sowie die neue Verfahrensregelung in § 30a AsylG für beschleunigte Asylverfahren in das AsylG eingeführt.<sup>126</sup>

Zur Beschleunigung der Asylverfahren kann danach der Leiter des Bundesamtes mit den Ländern vereinbaren, dass in einer (besonderen) Aufnahmeeinrichtung Schutzsuchende untergebracht werden, deren Verfahren beschleunigt, nach § 30a AsylG, bearbeitet werden sollen. Das beschleunigte Verfahren kann insbesondere bei Staatsangehörigen sicherer Herkunftsländer Anwendung finden (§ 30a Abs. 1 Nr. 1 AsylG).

Das Verfahren zur Verteilung der Schutzsuchenden, deren Verfahren beschleunigt durchgeführt werden können, gleicht weitgehend dem regulären Verteilungsverfahren.<sup>127</sup>

Ebenso wenig wie das AsylG Vorgaben zur Beschaffenheit und zum Betrieb der „normalen“ Aufnahmeeinrichtungen macht, besagt das AsylG etwas zur konkreten Einrichtung der besonderen Aufnahmeeinrichtungen. Angesichts der kurzen Aufenthaltsdauer der Schutzsuchenden in den besonderen Aufnahmeeinrichtungen sind an deren Ausgestaltung aber wohl geringere Anforderungen zu stellen als bei den Aufnahmeeinrichtungen nach § 44 AsylG.

#### **bb) Die weitere Unterbringung**

Endet die Pflicht, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, können die Schutzsuchenden innerhalb des jeweiligen Bundeslandes verteilt werden (§ 50 Abs. 1 S. 2 AsylG).<sup>128</sup> Unter bestimmten Voraussetzungen, deren Eintritt der zuständigen Landesbehörde vom BAMF mitzuteilen ist, müssen die Schutzsuchenden sogar aus der Aufnahmeeinrichtung entlassen und innerhalb des Landes verteilt werden (§ 50 Abs. 1 S. 1 AsylG). Mit Beendigung der

---

<sup>125</sup> Nach *Winkelmann* in Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 11. A. 2016, § 18a AsylG Rn. 16 ist es die zuständige Grenzbehörde; nach *Bruns* in Hofmann, Ausländerrecht, 2. A. 2016, § 18a AsylVfG ist es das BAMF.

<sup>126</sup> BGBl. I S. 390.

<sup>127</sup> Vgl. §§ 46 Abs. 1 S. 1 und S. 4, 5, Abs. 5 S. 3 AsylG.

<sup>128</sup> Nach *Marx*, AsylVfG, 8. A. 2014, § 50 AsylG Rn. 2 ist die Verteilung trotz der Formulierung „kann“ in § 50 Abs. 1 S. 2 AsylG zwingend.

Pflicht, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, beginnt also die zweite Phase der Unterbringung. Diese Unterbringung wird auch als Anschlussunterbringung bezeichnet.<sup>129</sup> Auch in dieser Phase sind die Länder für die Unterbringung zuständig.

Allerdings hat die überwiegende Zahl der Länder die Aufgabe der Unterbringung ihren kommunalen Gebietskörperschaften übertragen. Während die Unterbringung in vielen Ländern den Landkreisen und kreisfreien Städten obliegt,<sup>130</sup> sind in einigen Ländern (auch)<sup>131</sup> die (kreisangehörigen) Gemeinden für die Unterbringung zuständig.<sup>132</sup> Oftmals sind die Gemeinden zumindest verpflichtet, bei der Schaffung der Unterkünfte, meist durch Bereitstellung entsprechender Liegenschaften, mitzuwirken.<sup>133</sup> In Schleswig-Holstein wiederum hängt die Zuständigkeit zum Beispiel von der Art der Unterkunft ab. Soll die Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft erfolgen, sind die Kreise zuständig. Andernfalls werden die Schutzsuchenden von den Kreisen zur sonstigen Unterbringung auf die Ämter und amtsfreien Gemeinden verteilt (§ 8 Abs. 1 Ausländer- und Aufnahmeverordnung Schleswig-Holstein<sup>134</sup> (AuslAufnVO SH)). Die Aufgaben werden dabei in der Regel im übertragenen Wirkungskreis<sup>135</sup> oder zur Erfüllung nach Weisung<sup>136</sup> übertragen.

Dagegen ist die Anschlussunterbringung in Bayern grundsätzlich Sache des Freistaates. Dazu errichten und betreiben die Bezirksregierungen als mittlere Verwaltungsbehörden Gemeinschaftsunterkünfte (Art. 4 Abs. 2 AufnG, § 5 Abs. 2 Asyldurchführungsverordnung<sup>137</sup> (DVAsyl)). Nur soweit eine Unterbringung in den Gemeinschaftsunterkünften nicht möglich ist, sind die kommunalen Gebietskörperschaften für die Anschlussunterbringung zuständig (Art. 6 Abs. 1 AufnG). Die Landkreise, kreisfreien Gemeinden und kreisangehörigen Gemeinden haben allerdings bei der Einrichtung der Gemeinschaftsunterkünfte mitzuwirken (§ 5 Abs. 3 DVAsyl).

---

<sup>129</sup> Das AsylG kennt diese Bezeichnung nicht. Einige Landesgesetze sprechen in dieser Phase von „vorläufiger Unterbringung“, z.B. § 8 FlüAG BW, § 9 LAufnG Brandenburg.

<sup>130</sup> § 9 Abs. 1 AufnG Brandenburg; § 3 Abs. 2 i. V. m. § 2 Abs. 1 Nr. 3 SächsFlüAG; § 1 Abs. 1 Nr. 5, Abs. 2 AufnG S-A; § 1 Abs. 1 FlüAG Thüringen.

<sup>131</sup> Vgl. z.B.: § 1 Abs. 1 AufnG Hessen; § 1 Abs. 1 AufnG RP.

<sup>132</sup> § 1 Abs. 1 FlüAG NRW.

<sup>133</sup> Vgl. z. B.: § 3 Abs. 3 SächsFlüAG.

<sup>134</sup> Der genaue Titel der Verordnung lautet: Landesverordnung zur Regelung von Aufgaben und Zuständigkeiten der Ausländerbehörden und bei der Aufnahme von Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern sowie ausländischen Flüchtlingen und zur Einrichtung und dem Verfahren einer Härtefallkommission (Ausländer- und Aufnahmeverordnung – AuslAufnVO).

<sup>135</sup> Vgl. z.B.: § 4 FlüAG Thüringen; § 1 Abs. 1 AufnG S-A.

<sup>136</sup> Vgl. z.B.: § 2 Abs. 3 SächsFlüAG; § 6 Abs. 1 FlüAG NRW.

<sup>137</sup> Der genaue Titel der Verordnung lautet: Verordnung zur Durchführung des Asylgesetzes, des Asylbewerberleistungsgesetzes, des Aufnahmegesetzes und des § 12a des Aufenthaltsgesetzes.

Ähnlich stellt sich die Situation im Saarland dar. Soweit dort nicht eine Unterbringung durch das Land erfolgt, werden die Schutzsuchenden auf die Landkreise und dem Regionalverband Saarbrücken zur Verteilung auf die Gemeinden sowie der Landeshauptstadt Saarbrücken zur Aufnahme und Unterbringung zugewiesen (§ 2 Abs. 2 (Saarländische Aufenthaltsverordnung (SAV)).

Auch die Stadtstaaten Hamburg<sup>138</sup> und Berlin<sup>139</sup> sind selbst für die Anschlussunterbringung zuständig, während in Bremen die Unterbringung Aufgabe der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven ist, soweit eine Unterbringung nicht in Landesaufnahmestellen erfolgt.<sup>140</sup>

Wie die Anschlussunterbringung zu erfolgen hat, lässt das Bundesrecht weitgehend offen. Den Bundesländern wird damit ein erheblicher Spielraum zur konkreten Ausgestaltung der Anschlussunterbringung eingeräumt.<sup>141</sup> Das betrifft zum einen die Art der Unterkunft. Das AsylG bestimmt lediglich, dass die Schutzsuchenden unter Berücksichtigung des öffentlichen Interesses und der Belange des Ausländers in der Regel in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden „sollen“ (§ 53 Abs. 1 AsylG). Damit wird zwar die Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft zum Regelfall erklärt, zugleich aber zum Ausdruck gebracht, dass auch andere Formen der Unterbringung, zum Beispiel in Wohnungen oder Hotels, möglich sind.<sup>142</sup> In einigen Bundesländern sind allerdings nur bestimmte, gesetzlich vorgesehene Unterkunftsarten zulässig.<sup>143</sup> Die Länder können also in eigener Verantwortung entscheiden, ob sie die Schutzsuchenden aufnehmen, indem sie auf vorhandene eigene Kapazitäten zurückgreifen, neue Unterbringungsmöglichkeiten errichten oder etwa Unterkünfte Dritter anmieten.

Zum anderen haben die Länder einen erheblichen Spielraum im Hinblick auf den Betrieb und die Beschaffenheit der Unterkünfte, wobei auch im Rahmen der Anschlussunterbringung die für die Erstaufnahmeeinrichtungen geltenden Mindeststandards anzubringen sind. Nur wenige Bundesländer haben aber in ihren Landesgesetzen konkrete Vorgaben zur Beschaffenheit und zum Betrieb der Anschlussunterkünfte normiert.<sup>144</sup> In vielen

---

<sup>138</sup> Dass in Hamburg eine Übertragung stattgefunden hat, ist nicht ersichtlich.

<sup>139</sup> Vgl. Anlage 1 zu § 2 Abs. 1 des Gesetzes zur Errichtung eines Landesamtes für Flüchtlingsangelegenheiten.

<sup>140</sup> § 1 AufnG Bremen.

<sup>141</sup> Marx, AsylVfG, 8. A. 2014, § 53 AsylG Rn. 8.

<sup>142</sup> Bergmann in Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 11. A. 2016, § 53 AsylG Rn. 9.

<sup>143</sup> § 8 Abs. 1 und 2 FlüAG BW lässt die Anschlussunterbringung neben Gemeinschaftsunterkünften, außer in besonderen Zugangssituationen, nur in Wohnungen zu; § 9 Abs. 1 und 2 LAufnG Brandenburg.

<sup>144</sup> Vgl. z.B.: § 8 FlüAG BW.

Landesgesetzen ist ausdrücklich die Möglichkeit vorgesehen, den Betrieb der Unterkünfte auf Private zu übertragen.<sup>145</sup>

### **(1) Verteilung innerhalb des Landes**

Zur Verteilung der Schutzsuchenden innerhalb des Landes haben die meisten Bundesländer – zum Teil in Form einer Rechtsverordnung auf Grundlage des § 50 Abs. 2 AsylG – ein System installiert, das dem Verteilungsverfahren auf Bundesebene stark angenähert ist. Überwiegend orientieren sich die dazu zu bildenden Quoten an der Bevölkerungszahl.<sup>146</sup> In der Regel werden die Schutzsuchenden den Landkreisen oder kreisfreien Städten im Rahmen dieser Quote zugewiesen. Die Zuweisung erfolgt schriftlich durch die zuständige Landesbehörde (§ 50 Abs. 4 AsylG). Bei der Zuweisungsentscheidung handelt es sich nicht um eine bloße verwaltungsinterne Abgabe, sondern einen Verwaltungsakt.<sup>147</sup> Dennoch muss der Schutzsuchende abweichend von § 28 VwVfG vor der Entscheidung nicht angehört werden (§ 50 Abs. 4 S. 4 AsylG).

Sind (auch) die Gemeinden für die Unterbringung zuständig, gestaltet sich das Verteilungsverfahren mitunter zweistufig. Die zuständige Landesbehörde weist die Schutzsuchenden zunächst den Landkreisen zu, diese wiederum verteilen sie auf die Gemeinden.<sup>148</sup>

### **(2) Länderübergreifende Verteilung**

Ist ein Ausländer nicht oder nicht mehr verpflichtet, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, kann er unter bestimmten Voraussetzungen auf seinen Antrag auch noch länderübergreifend verteilt werden (§ 51 AsylG). Über den Antrag entscheidet die zuständige Behörde des Landes, für das der weitere Aufenthalt beantragt ist (§ 51 Abs. 2 S. 2 AsylG). Das Verfahren richtet sich nach § 50 Abs. 2 bis 6 AsylG. Kommt es zu einer länderübergreifenden Verteilung, wird die Aufnahme des Ausländers auf die Quote nach § 45 AsylG angerechnet (§ 52 AsylG).

---

<sup>145</sup> Vgl. z.B.: § 2 Abs. 1 FlüAG BW; § 4 Abs. 2 S. 1 FIAG MV; § 3 Abs. 1 S. 4 LAufnG Hessen; § 2 Abs. 1 u. 2 ThürFlüAG.

<sup>146</sup> Vgl. z.B.: § 6 Abs. 1 AufnG RP; § 2 LAG Saarland; § 6 Abs. 4 LAufnG Brandenburg; § 2 Abs. 1 LAufnG Hessen; § 3 Abs. 2 FIAG MV.

<sup>147</sup> BGH, Beschl. v. 13.10.2011 – V ZB 13/11.

<sup>148</sup> Z.B. § 2 Abs. 2 Saarländische Aufenthaltsverordnung, § 1 Abs. 2 AufnG RP.

### **cc) Unterbringung unbegleiteter Jugendlicher**

Besonderheiten gelten für die Unterbringung unbegleiteter Jugendlicher. Für sie finden nicht die Bestimmungen des AsylG, sondern des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (SGB VIII) Anwendung.<sup>149</sup> Nach § 42a Abs. 1 SGB VIII ist das Jugendamt berechtigt und verpflichtet, unbegleitete ausländische Kinder und Jugendliche vorläufig in seine Obhut zu nehmen, sobald dessen unbegleitete Einreise nach Deutschland festgestellt wird. Unter Berücksichtigung des Kindeswohls entscheidet das Jugendamt während der vorläufigen Inobhutnahme, ob ein Verteilungsverfahren eingeleitet werden soll, in dem das Kind oder der Jugendliche einem für ihn endgültig zuständigen Jugendamt zugewiesen wird.<sup>150</sup> Dazu teilt das Jugendamt der nach Landesrecht für die Verteilung von unbegleiteten ausländischen Kindern und Jugendlichen zuständigen Stelle die vorläufige Inobhutnahme des Betroffenen sowie seine Entscheidung über die Einleitung des Verteilungsverfahrens mit (§ 42a Abs. 4 S. 1 und 2 SGB VIII). Soweit das Landesrecht nichts anderes bestimmt, ist das Landesjugendamt die zur Verteilung zuständige Stelle (§ 42b Abs. 3 S. 3 SGB VIII). Anschließend hat die nach Landesrecht zuständige Stelle den Betroffenen gegenüber dem Bundesverwaltungsamt zur Verteilung anzumelden oder den Ausschluss der Verteilung anzuzeigen. Das Bundesverwaltungsamt ermittelt daraufhin das für die Aufnahme zuständige Land auf Grundlage einer nach dem Königsteiner Schlüssel gebildeten Aufnahmequote (§ 42b Abs. 1 i. V. m. § 42c Abs. 1 SGB VIII). Die nach Landesrecht für die Verteilung von unbegleiteten ausländischen Kindern oder Jugendlichen zuständige Stelle dieses Bundeslandes weist das Kind oder den Jugendlichen, unter Beachtung der spezifischen Schutzbedürfnisse und Bedarfe unbegleiteter ausländischer Minderjähriger, einem in seinem Bereich gelegenen Jugendamt zu (§ 42b Abs. 3 S. 1 SGB VIII).

### **4. Leistungen**

Schutzsuchende haben einen Anspruch auf verschiedene Leistungen. Sie erhalten einerseits Leistungen nach dem AsylbLG. Darüber hinaus erhalten sie Gesundheitsuntersuchungen in den Aufnahmeeinrichtungen, Wohngeld und Leistungen nach dem SGB XII.

---

<sup>149</sup> *Ritgen* in *Der Landkreis* 2015, 633, 636.

<sup>150</sup> Vgl. *Bruns* in *Hofmann, Ausländerrecht*, 2. A. 2016, § 12 AsylVfG Rn. 22.

### **a) Leistungen nach dem AsylbLG**

Den Schutzsuchenden stehen Ansprüche auf Leistungen nach dem AsylbLG zu. Danach haben sie nicht nur ein Recht auf eine angemessene Unterkunft<sup>151</sup>, sondern auch auf die Sicherung des Existenzminimums und auf Gesundheitsversorgung.<sup>152</sup> Damit soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Schutzsuchenden, die nach Deutschland einreisen und zunächst an der Ausübung einer Erwerbstätigkeit gehindert sind, über keine oder nur geringe Sprachkenntnisse verfügen und in aller Regel mittellos sind.<sup>153</sup> Sind die Schutzsuchenden nicht mittellos, so haben sie die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel zunächst zu verbrauchen, bis sie Leistungen nach dem AsylbLG erhalten, § 7 Abs. 1 S. 1 AsylbLG.

Die Gewährung von Grundleistungen während der Unterbringung in der Aufnahmeeinrichtung regelt § 3 AsylbLG. Welche Leistungen der Schutzsuchende erhält, wenn er außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen untergebracht ist, ergibt sich aus § 3 Abs. 2 AsylbLG.

#### **aa) Während der Wohnpflicht in der Aufnahmeeinrichtung**

Eine Wohnpflicht besteht gemäß § 47 Abs. 1 AsylG. Für die Schaffung und Unterhaltung der Aufnahmeeinrichtungen sind nach § 44 Abs. 1 AsylG die Länder zuständig.

Der notwendige Bedarf im Sinne von § 3 Abs. 1 S. 1 AsylbLG ist nach § 3 Abs. 1 S. 2 AsylbLG durch Sachleistungen zu decken (modifiziertes Sachleistungsprinzip)<sup>154</sup>. Hierdurch soll ein Zuzug von Ausländern aus wirtschaftlichen Gründen vermieden werden.<sup>155</sup>

#### **bb) Nach dem Ende der Wohnpflicht in Aufnahmeeinrichtung**

Auch nach dem Verlassen der Aufnahmeeinrichtung hat der Schutzsuchende einen Anspruch auf Grundleistungen zur Sicherung des physischen Existenzminimums, § 3 Abs. 2 AsylbLG. Nunmehr sollen den Asylbewerbern vorrangig Geldleistungen zukommen, § 3 Abs. 2 S. 1 und 2 AsylbLG. Unbare Abrechnungen, Wertgutscheine oder Sachleistungen

---

<sup>151</sup> *Korff* in Rofls/Giesen/Kreikebohm/Udsching, BeckOK, Sozialrecht, 43. Ed. 2016, § 3 AsylbLG, Rn. 9.

<sup>152</sup> *Ritgen* in Der Landkreis 2015, 633, 643.

<sup>153</sup> *Ritgen* in Der Landkreis 2015, 633, 635.

<sup>154</sup> SG Hildesheim, Beschluss vom 28.07.2010 – S 42 AY 135/10 ER, juris Rn. 20; *Wahrendorf* in Grube/Wahrendorf, SGB XII, 5. A. 2014, § 3 Rn. 8.

<sup>155</sup> LSG NRW Urteil vom 14.02.2011 – L 20 AY 28/08, juris Rn. 26; *Wahrendorf* in Grube/Wahrendorf, SGB XII, 5. A. 2014, § 3 Rn. 8.

sollen nach § 3 Abs. 2 S. 4 und 5 AsylbLG nur gewährt werden, wenn dies nach den Umständen erforderlich ist. Anders ist dies nur, wenn sich der Asylbewerber in Gemeinschaftsunterkünften aufhält, § 3 Abs. 2 S. 6 AsylbLG.

### **cc) Weitere Leistungen**

Gesundheitsleistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt erhält der Asylbewerber nach § 4 AsylbLG. Hinsichtlich der Behandlung von Krankheiten sind nach § 4 Abs. 1 S. 1 AsylbLG nur die „erforderlichen Leistungen“ zu gewähren. Es gibt daher nur eine Notversorgung.<sup>156</sup> Anders ist dies hinsichtlich der Leistungen bei Schwangerschaft und Geburt nach § 4 Abs. 2 AsylbLG. In diesen Fällen sind die Leistungen nicht auf die erforderlichen beschränkt.<sup>157</sup>

Sonstige Leistungen können unter den Voraussetzungen des § 6 AsylbLG gewährt werden. Bei diesen besteht wiederum ein Vorrang der Sachleistung vor der Geldleistung, § 6 Abs. 1 S. 2 AsylbLG.

Das Jugendhilferecht verdrängt die Bestimmungen des AsylbLG für unbegleitete Minderjährige.<sup>158</sup> Diese sind vom Jugendamt in Obhut zu nehmen, § 42 Abs. 1 Nr. 3 SGB VIII. Die vorläufige Inobhutnahme ist in § 42a SGB VIII geregelt. Die Inobhutnahme selbst umfasst die vorläufige Unterbringung und das sogenannte „Clearingverfahren“.<sup>159</sup> Zuständig ist nach § 87 SGB VIII das Jugendamt der Kommune, in der sich der Minderjährige vor Beginn der Maßnahme tatsächlich aufhält. Die dadurch entstehenden Kosten fallen nach § 89d Abs. 1 S. 1 SGB VIII dem Land zur Last.

### **dd) Zuständigkeiten**

Zuständig für die Durchführung der Leistungen ist nach § 10 S. 1 AsylbLG die von der jeweiligen Landesbehörde oder die von ihnen beauftragte oberste Landesbehörde. Diese sind auch für die ärztliche und zahnärztliche Versorgung zuständig.<sup>160</sup>

Wer im Einzelnen die zuständige Behörde ist, regeln die Durchführungsbestimmungen der einzelnen Länder.<sup>161</sup> In den Flächenländern sind überwiegend die Landkreise und kreisfreien

---

<sup>156</sup> *Wahrendorf* in Grube/Wahrendorf, SGB XII, 5. A. 2014, § 4 AsylbLG Rn. 2.

<sup>157</sup> *Ritgen* in Der Landkreis 2015, 633, 643.

<sup>158</sup> *Ritgen* in Der Landkreis 2015, 633, 636.

<sup>159</sup> *Ritgen* in Der Landkreis 2015, 633, 636.

<sup>160</sup> *Ritgen* in Der Landkreis 2015, 633, 636.

<sup>161</sup> Baden-Württemberg: FlÜAG; Bayern: DVAsyl; Brandenburg: LAufnG; Hessen: AsylbLGDV; Mecklenburg-Vorpommern: AsylbLG-AG; Niedersachsen: AufnG; Nordrhein-Westfalen: AG AsylbLG; Rheinland-Pfalz: AufnG; Saarland: AsylbLGAG; Sachsen: SächsFlÜAG; Sachsen-Anhalt: § 1 Abs. 2 S. 1 AufnG; Schleswig-Holstein:

Städte für die Leistungsgewährung nach dem AsylbLG zuständig. Anders ist dies häufig für den Zeitraum, in dem sich der Schutzsuchende noch in der (Erst-) Aufnahmeeinrichtung befindet. In diesem Fall ist in Brandenburg die Zentrale Ausländerbehörde in Eisenhüttenstadt, in Mecklenburg-Vorpommern das Land, in Niedersachsen die Landesaufnahmebehörde, in Rheinland-Pfalz die Aufnahmeeinrichtung selbst, im Saarland und Thüringen das Landesverwaltungsamt, in Sachsen die Landesdirektion Sachsen und in Schleswig-Holstein das Landesamt für Ausländerangelegenheiten zuständig. In Berlin ist das Landesamt für Gesundheit und Soziales, in Hamburg die Bezirksämter und in Bremen die Träger der Sozialhilfe zuständig.

In einigen Bundesländern gibt es darüber hinaus unterschiedliche Zuständigkeiten nach den verschiedenen Leistungen im AsylbLG. Zudem besteht teilweise die Möglichkeit für die zuständige Behörde, die Aufgabe auf eine andere Behörde zu übertragen. In Hessen ist es kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern möglich, einen Antrag an das Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung in Wiesbaden auf Aufgabenübertragung zu stellen.

Hieraus folgt, dass es für die Leistungserbringung von entscheidender Bedeutung ist, in welcher rechtlichen Situation und räumlichen Belegenheit der Schutzsuchende sich gerade befindet. Denn es erfolgt insoweit immer eine Orientierung an den jeweiligen landesrechtlichen Regelungen. Endgültig unübersichtlich dürfte es – nicht nur für den Schutzsuchenden – werden, wenn von den Delegationsrechten Gebrauch gemacht worden ist. In diesen Fällen reicht ein Blick in das Gesetz nicht mehr aus, um herauszufinden, welche Behörde nun zuständig für die Belange des Schutzsuchenden ist.

Dass die Schutzsuchenden auf Hilfe angewiesen sind, um die ihnen zustehenden Ansprüche geltend machen zu können, versteht sich von selbst, ebenso, dass Zeitverzögerungen bei der Leistungsgewährung entstehen können. Darüber hinaus werden in der Verwaltung Ressourcen und Kapazitäten gebunden. Wenn der Schutzsuchende zu der unzuständigen Behörde kommt, um einen Antrag zu stellen, muss dieser an die zuständige Behörde weitergeleitet werden.

## **b) Gesundheitsuntersuchung in Aufnahmeeinrichtungen**

In § 62 AsylG ist die Gesundheitsuntersuchung für obligatorisch Untergebrachte geregelt.<sup>162</sup> Sinn und Zweck der Regelung ist der Schutz der öffentlichen Gesundheit.<sup>163</sup> Hierdurch soll die Ausbreitung übertragbarer Krankheiten im Sinne des § 2 Infektionsschutzgesetzes verhindert werden.<sup>164</sup> Abs. 1 enthält eine Duldungspflicht des Schutzsuchenden. Daher bildet § 62 AsylG die gesetzliche Grundlage für den Eingriff in die körperliche Gesundheit nach Art. 2 Abs. 2 GG und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gemäß Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG durch die Untersuchung.

Die für die Unterbringung zuständige Behörde<sup>165</sup> ist für die Anordnung dieser Untersuchung zuständig.<sup>166</sup> Dieser gegenüber besteht eine Informationspflicht hinsichtlich des Ergebnisses der Untersuchung, § 62 Abs. 2 S. 1 AsylG. Die Durchführung und die Auswahl des untersuchenden Arztes fallen in die Zuständigkeit der obersten Landesbehörde oder der von ihr beauftragten Stelle,<sup>167</sup> § 62 Abs. 1 AsylG. Wird bei der Untersuchung eine meldepflichtige Krankheit festgestellt, so ist dies neben der für die Unterbringung zuständigen Behörde auch dem BAMF mitzuteilen.<sup>168</sup>

Bereits vor der Durchführung der ärztlichen Untersuchung sind damit verschiedene Behörden beteiligt. Dies kann zu Zeitverzögerungen führen, wodurch dann die Gefahr der Verbreitung von meldepflichtigen Krankheiten erheblich erhöht wird.

## **c) Wohngeld**

Unter den Voraussetzungen des § 3 Abs. 5 S. 1 Nr. 1 – 6 Wohngeldgesetz (WoGG) sind Schutzsuchende im Sinne des § 2 Abs. 1 AufenthG wohngeldberechtigt, wenn sie sich darüber hinaus tatsächlich im Bundesgebiet aufhalten. Nach § 3 Abs. 5 S. 2 WoGG bekommen ausländische Personen, die durch eine völkerrechtliche Vereinbarung von der Anwendung deutscher Vorschriften auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit befreit sind, kein Wohngeld. Nach § 3 Abs. 5 Nr. 4 WoGG sind dies insbesondere Schutzsuchende mit einer

---

<sup>162</sup> *Neuendorf* in Kluth/Heusch, Ausländerrecht, 12. Ed. 2016, § 62 AsylG Überblick.

<sup>163</sup> Vgl. BT-Dr. 12/2062, S. 38.

<sup>164</sup> *Clodius* in Hofmann, Ausländerrecht, 2. A. 2016, § 62 AsylVfG Rn. 3.

<sup>165</sup> Vgl. hierzu B. I. 3.

<sup>166</sup> *Neuendorf* in Kluth/Heusch, Ausländerrecht, 12. Ed. 2016, § 62 AsylG Rn. 2.

<sup>167</sup> *Clodius* in Hofmann, Ausländerrecht, 2. A. 2016, § 62 AsylVfG Rn. 2, 4.

<sup>168</sup> *Kluth/Neuendorf* in Kluth/Heusch, Ausländerrecht, 12. Ed. 2016, § 62 AsylG Rn.3.

Aufenthaltsgestattung nach dem AsylG. Dies gilt allerdings nicht, wenn sich der Schutzsuchende in einer Aufnahmeeinrichtung aufhält.<sup>169</sup>

Der Wohngeldantrag muss von dem Schutzsuchenden bei der zuständigen Wohngeldbehörde gestellt werden.<sup>170</sup> Bei dieser handelt es sich gemäß § 24 Abs. 1 S. 1 WoGG um eine nach Landesrecht zuständige oder von der Landesregierung durch Rechtsverordnung oder auf sonstige Weise bestimmte Behörde. Diese Bestimmungsbefugnis kann von der Landesregierung nach § 24 Abs. 1 S. 2 WoGG auf die für die Ausführung des Wohngeldes zuständige oberste Landesbehörde übertragen werden. Ein Anspruch auf Erstattung des an den Schutzsuchende ausgezahlten Wohngeldes kann gemäß § 68 Abs. 1 S. 1 AufenthG von der Wohngeldbehörde bei der Person geltend gemacht werden, die sich gegenüber der Ausländerbehörde zur Erstattung der Kosten verpflichtet hat.

#### **d) Leistungen nach dem SGB XII**

Das Zwölfte Sozialgesetzbuch (SGB XII) enthält Regelungen über die Sozialhilfe. Das SGB XII ist gemäß § 2 Abs. 1 AsylbLG auch auf diejenigen Leistungsberechtigten anzuwenden, die sich seit 15 Monaten ohne wesentliche Unterbrechung im Bundesgebiet aufhalten und die Dauer ihres Aufenthalts nicht rechtsmissbräuchlich beeinflusst haben. Die Sozialhilfe wird nach § 3 Abs. 1 SGB XII von den örtlichen und überörtlichen Trägern geleistet. Diese sind in der Regel die Kreise und kreisfreien Städte, § 3 Abs. 2 SGB XII, soweit das Landesrecht nicht etwas anderes bestimmt. Die sachliche Zuständigkeit ergibt sich aus § 97 Abs. 1 SGB XII. Danach ist für die Gewährung von Sozialhilfe der örtliche Träger der Sozialhilfe zuständig, soweit nicht der überörtliche Träger zuständig ist. Die Zuständigkeit letzterer wird nach § 3 Abs. 2 S. 1 SGB XII durch das Landesrecht bestimmt.

## **II. Integration**

Die Integration ist eines der wichtigsten Ziele im Zusammenhang mit der Aufnahme von Schutzsuchenden. Nur so kann gewährleistet werden, dass sich der Schutzsuchende in der Bundesrepublik aufgenommen fühlt. Andererseits wird im Fall einer erfolgreichen Integration die Akzeptanz des Schutzsuchenden in der deutschen Bevölkerung erheblich steigen und ein Miteinander entstehen. Hinsichtlich der Zuständigkeiten ist zwischen der Integration in den

---

<sup>169</sup> *Winkler* in Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Udsching, BeckOK, Sozialrecht, 42. Ed. 2016, § 3 WoGG Rn. 34.

<sup>170</sup> *Winkler* in Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Udsching, BeckOK, Sozialrecht, 42. Ed. 2016, § 3 WoGG Rn. 34.

Staat und in die Gesellschaft zu unterscheiden. An die Migration anknüpfend ist zunächst aber auf den aufenthaltsrechtlichen Status der Schutzsuchenden näher einzugehen.

## **1. Aufenthaltsstatus**

Nachfolgend werden die verschiedenen Möglichkeiten des Aufenthalts von Schutzsuchenden in der Bundesrepublik dargestellt. Hierbei geht es zum einen um die Aufenthaltsgewährung, die aus verschiedenen Gründen erteilt werden kann. Andererseits werden aber auch die Möglichkeiten des Familiennachzuges und der Ausländerbeschäftigung dargestellt. Zum Schluss wird noch auf das Ende des Aufenthalts in der Form des Widerrufs des Aufenthaltstitels und der Ausweisung eingegangen. Auch hierbei soll primär auf Aufgaben eingegangen werden, die sich auf die für die Studie relevante Personengruppe der Schutzsuchenden beziehen.

### **a) Gestattung (§ 55 AsylG)**

§ 55 AsylG regelt die Voraussetzungen einer Aufenthaltsgestattung. Sie erlaubt den Aufenthalt in der Bundesrepublik zur Durchführung des Asylverfahrens, § 55 Abs. 1 S. 1 AsylG. Die Bescheinigung zur Aufenthaltsgestattung wird innerhalb von drei Arbeitstagen nach der Asylantragstellung ausgestellt, wenn der Schutzsuchende nicht im Besitz eines Aufenthaltstitels ist, § 63 Abs. 1 S. 1 AsylG. Zuständig für die Ausstellung der Bescheinigung ist gemäß § 63 Abs. 3 S. 1 AsylG das BAMF, solange diese in einer Aufnahmeeinrichtung wohnen. Anderenfalls ist die sich nach dem jeweiligen Landesrecht bestimmende Ausländerbehörde zuständig, auf deren Bezirk die Aufenthaltsgestattung beschränkt ist oder in deren Bezirk der Ausländer sich eine Wohnung zu nehmen hat, § 63 Abs. 3 S. 2 AsylG.

### **b) Aufenthaltsgewährung nach § 23 AufenthG**

Eine Aufenthaltserlaubnis kann von der obersten Landesbehörde aus humanitären oder völkerrechtlichen Gründen oder zur Wahrung der politischen Interessen der Bundesrepublik für Ausländer bestimmter Staaten oder in sonstiger Weise bestimmten Ausländergruppen erteilt werden, § 23 Abs. 1 S. 1 AufenthG. Möglich ist auch, dass eine Verpflichtungserklärung für die Haftung des Lebensunterhalts gemäß § 68 AufenthG abgegeben wird, § 23 Abs. 1 S. 2 AufenthG. Grundsätzlich ist für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis im Sinne von § 23 Abs. 1 S. 1 AufenthG zur Einhaltung der

Bundeseinheitlichkeit das Einvernehmen des Bundesministeriums des Inneren einzuholen, § 23 Abs. 1 S. 3 AufenthG. Für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis ist dann die Ausländerbehörde zuständig, § 71 Abs. 1 S. 1 AufenthG.

Nach § 23 Abs. 2 S. 1 AufenthG kann das Bundesministerium des Inneren zur Wahrung besonders gelagerter politischer Interessen der Bundesrepublik im Benehmen mit den obersten Landesbehörden anordnen, dass eine Aufnahmezusage durch das BAMF für Ausländer aus bestimmten Staaten oder in sonstiger Weise bestimmten Ausländergruppen erteilt wird. Gleiches gilt für die Neuansiedlung von ausgewählten Schutzsuchenden (Resettlement-Flüchtlinge), § 23 Abs. 4 AufenthG. Entsprechend der Aufnahmezusage ist den von § 23 Abs. 2 S. 1 und Abs. 4 AufenthG betroffenen Ausländern eine Aufenthaltserlaubnis oder Niederlassungserlaubnis zu erteilen, § 23 Abs. 2 S. 3 AufenthG. Zuständig für die Erteilung ist dann die Ausländerbehörde.<sup>171</sup> Eine Niederlassungserlaubnis kann gemäß § 23 Abs. 2 S. 4 AufenthG mit einer wohnsitzbeschränkenden Auflage versehen werden.

### **c) Aufenthaltsgewährung in Härtefällen (§ 23a AufenthG)**

§ 23a AufenthG regelt die Aufenthaltsgewährung in Härtefällen. Voraussetzung hierfür ist ein Härtefallersuchen. Ein solches liegt nach § 23a Abs. 1 S. 1 AufenthG vor, wenn eine von der Landesregierung durch Rechtsverordnung eingerichtete Härtefallkommission um eine Aufenthaltserlaubnis für einen Schutzsuchenden ersucht, der vollziehbar ausreisepflichtig ist, § 23 Abs. 1 S. 1 AufenthG. Dieses Ersuchen ist an die oberste Landesbehörde oder die durch Rechtsverordnung des Landes eingerichtete bestimmte Stelle zu richten.<sup>172</sup> Die oberste Landesbehörde entscheidet gemäß § 23a Abs. 1 S. 1 AufenthG über dieses Ersuchen. Nach § 23a Abs. 2 S. 1 AufenthG steht es den Landesregierungen jedoch frei, die Anordnungsbefugnis nach § 23a Abs. 1 S. 1 AufenthG auf eine andere Stelle zu übertragen.<sup>173</sup> Die Entscheidung über das Ersuchen steht im Ermessen der Anordnungsbehörde. Eine Bindung an die Bitte der Härtefallkommission besteht nicht.<sup>174</sup>

---

<sup>171</sup> Hecker in Kluth/Heusch, Ausländerrecht, 12. Ed. 2016, § 23 AufenthG Rn. 14.

<sup>172</sup> Maaßen/Kluth in Kluth/Heusch, Ausländerrecht, 12. Ed. 2016, § 23a AufenthG Rn. 2.

<sup>173</sup> Von dieser Möglichkeit hat das Land NRW in § 7 Abs. 1 NRW-HFKVO Gebrauch gemacht und die Anordnungsbefugnis auf die Ausländerbehörde übertragen.

<sup>174</sup> Maaßen/Kluth in Kluth/Heusch, Ausländerrecht, 12. Ed. 2016, § 23a AufenthG Rn. 13.

Bei dem Härtefallverfahren handelt es sich um ein rein humanitär ausgestaltetes, gerichtlich nicht überprüfbares Entscheidungsverfahren.<sup>175</sup>

#### **d) Aufenthaltsgewährung zum vorübergehenden Schutz**

Nach § 24 Abs. 1 AufenthG wird einem Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis erteilt, wenn ihm nach der Richtlinie 2001/55/EG vorübergehender Schutz gewährt wird und er seine Bereitschaft erklärt hat, im Bundesgebiet aufgenommen zu werden. Die Dauer der Aufenthaltserlaubnis richtet sich nach der sich aus den Art. 4 und 6 der Richtlinie 2001/55/EG zu bemessenden Dauer des vorübergehenden Schutzes. Versagungsgründe ergeben sich aus § 24 Abs. 2 AufenthG.

Ausländer, denen vorübergehender Schutz gewährt wird, werden gemäß § 24 Abs. 3 S. 1 AufenthG auf die Länder verteilt. Die Verteilung erfolgt nach § 24 Abs. 3 S. 3 AufenthG durch das BAMF. Für die Verteilung können die Länder Kontingente für die Aufnahme und die Verteilung vereinbaren, § 24 Abs. 3 S. 2 AufenthG. Solange kein Kontingent für die Verteilung von den Ländern beschlossen wurde, erfolgt die Verteilung nach dem „Königsteiner Schlüssel“ für die Verteilung von Asylbewerbern, § 24 Abs. 3 S. 4 AufenthG.

Die Landesregierungen werden durch § 24 Abs. 4 S. 2 HS. 1 AufenthG ermächtigt, Rechtsverordnungen für die Verteilung der Ausländer im Sinne von § 24 Abs. 1 AufenthG zu erlassen. Es besteht aber auch die Möglichkeit, diese Ermächtigung anderen Stellen durch eine Rechtsverordnung zu übertragen, § 24 Abs. 4 S. 2 HS. 2 AufenthG. Die Zuweisung innerhalb der Länder obliegt der obersten Landesbehörde oder der von ihr bestimmten Stelle, § 24 Abs. 3 S. 1 AufenthG. Die Rechtsschutzmöglichkeiten des Ausländers gegen die Zuweisungsentscheidung sind dadurch eingeschränkt, dass ein Widerspruchsverfahren nicht statthaft ist und die Klageerhebung keinen Suspensiveffekt hat, § 24 Abs. 4 S. 3 und 4 AufenthG.

#### **e) Aufenthalt aus humanitären Gründen (§ 25 AufenthG)**

§ 25 AufenthG regelt den Aufenthalt aus humanitären Gründen. Hierbei werden die nach dem AuslG 1990 unterschiedlich geregelten Aufenthalte von Asylberechtigten, Konventionsflüchtigen, subsidiär Schutzbedürftigen und Personen, bei denen rechtliche oder tatsächliche Abschiebehindernisse vorliegen, hinsichtlich des Aufenthaltstitels vereinheitlicht

---

<sup>175</sup> Göbel-Zimmermann in Huber, Aufenthaltsgesetz, 2. A. 2016, § 23a Rn. 2.

und zusammengefasst.<sup>176</sup> Die Vorschrift findet anders als die §§ 22 und 24 AufenthG nur auf Ausländer Anwendung, die sich bereits im Bundesgebiet aufhalten.<sup>177</sup>

Voraussetzung für § 25 AufenthG ist, dass der Ausländer vom BAMF als Schutzberechtigter unanfechtbar anerkannt und nicht aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ausgewiesen worden ist.<sup>178</sup> Der Ausländer hat einen Rechtsanspruch auf die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis, wenn die Voraussetzungen vorliegen.<sup>179</sup> Die für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis zuständige Ausländerbehörde ist an die Entscheidung des BAMF gebunden.<sup>180</sup> Ihr steht daher kein Ermessen zu. Auch eine Überprüfung der Richtigkeit der Entscheidung des BAMF im Rahmen der Entscheidung über die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis ist der Ausländerbehörde versagt.<sup>181</sup>

Ist das Asylverfahren noch nicht unanfechtbar abgeschlossen, so findet § 25 Abs. 1 AufenthG keine Anwendung.<sup>182</sup> In diesem Fall ist der Aufenthalt nach § 55 Abs. 1 S. 1 AufenthG gestattet. Wird die Asylanerkennung widerrufen, hat der Schutzsuchende keinen Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 1 AufenthG.<sup>183</sup>

Das Vorliegen von Ausweisungsgründen steht gemäß § 5 Abs. 3 S. 1 i. V. m. § 5 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nicht entgegen.

Rechtsfolge des § 25 AufenthG ist die auf drei Jahre befristete Aufenthaltserlaubnis gemäß § 26 Abs. 1 S. 2 AufenthG. Eine Verlängerung ist möglich.<sup>184</sup> Durch die Befristung soll der Schutz vor politischer Verfolgung stärker betont werden.<sup>185</sup>

Nach Erteilung der Aufenthaltserlaubnis ist der Schutzsuchende grundsätzlich zur Teilnahme am Integrationskurs und zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit berechtigt.<sup>186</sup>

---

<sup>176</sup> *Maaßen/Kluth* in Kluth/Heusch, Ausländerrecht, 12. Ed. 2016, § 25 AufenthG Rn. 1.

<sup>177</sup> *Fränkel* in Hofmann, Ausländerrecht, 2. A. 2016, § 25 AufenthG Rn. 1; *Maaßen/Kluth* in Kluth/Heusch, Ausländerrecht, 12. Ed. 2016, § 25 Rn. 1.

<sup>178</sup> *Göbel-Zimmermann* in Huber, Aufenthaltsgesetz, 2. A. 2016, § 25 Rn. 7.

<sup>179</sup> *Fränkel* in Hofmann, Ausländerrecht, 2. A. 2016, § 25 AufenthG Rn. 5.

<sup>180</sup> *Maaßen/Kluth* in Kluth/Heusch, Ausländerrecht, 12. Ed. 2016, § 25 AufenthG Rn. 6.

<sup>181</sup> *Dienelt/Bergmann* in Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 11. A. 2016, § 25 AufenthG Rn. 28.

<sup>182</sup> *Dienelt/Bergmann* in Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 11. A. 2016, § 25 AufenthG, 25.1.1.

<sup>183</sup> *Maaßen/Kluth* in Kluth/Heusch, Ausländerrecht, 12. Ed. 2016, § 25 AufenthG Rn. 7.

<sup>184</sup> *Göbel-Zimmermann* in Huber, Aufenthaltsgesetz, 2. A. 2016, § 26 Rn. 1.

<sup>185</sup> *Maaßen/Kluth* in Kluth/Heusch, Ausländerrecht, 12. Ed. 2016, § 25 AufenthG Rn. 11.

<sup>186</sup> *Maaßen/Kluth* in Kluth/Heusch, Ausländerrecht, 12. Ed. 2016, § 25 AufenthG Rn. 14 f.

### **f) §§ 25a und b AufenthG**

§ 25a AufenthG regelt die Aufenthaltsgewährung von gut integrierten ausländischen Jugendlichen und Heranwachsenden. Begünstigt sind dabei diejenigen, die in Deutschland geboren wurden oder vor der Vollendung des 14. Lebensjahres eingereist sind und sich – spätestens im Zeitpunkt der Entscheidung über den Antrag – im Status der Duldung gemäß § 60a AufenthG befinden.<sup>187</sup> Eine Bescheinigung im Sinne von § 60 Abs. 4 AufenthG ist dabei nicht erforderlich.<sup>188</sup> Vielmehr ist das Vorliegen der Duldungsvoraussetzungen ausreichend.<sup>189</sup> Zuständig für die Erteilung der Aufenthaltsgewährung ist gemäß § 71 Abs. 1 S. 1 i. V. m. § 25a AufenthG die Ausländerbehörde.

§ 25b AufenthG regelt die Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration. Die Voraussetzungen für die Erteilung ergeben sich aus § 25b Abs. 1 AufenthG. Darüber hinaus finden auch die Voraussetzungen des § 5 AufenthG Anwendung.<sup>190</sup> Zuständig ist auch hier die Ausländerbehörde, § 71 Abs.1 S. 1 i. V. m. § 25b AufenthG.

### **g) Familiennachzug**

Der 6. Abschnitt des Kapitels 2 des AufenthG regelt den Aufenthalt aus familiären Gründen. Der Grundsatz des Familiennachzuges ist in § 27 AufenthG geregelt. Die Bedeutung des Familiennachzuges ist dabei in § 27 Abs. 1 AufenthG legaldefiniert. Danach ist unter Familiennachzug die Erteilung oder Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis zur Herstellung und Wahrung der familiären Lebensgemeinschaft im Bundesgebiet für ausländische Familienangehörige zu verstehen.

In § 28 AufenthG ist der Familiennachzug zu einem Deutschen normiert. Danach ist die Aufenthaltserlaubnis einem ausländischen Ehegatten eines Deutschen, einem ausländischen minderjährigen ledigen Kind eines Deutschen oder einem ausländischen Elternteil eines minderjährigen ledigen Deutschen zur Ausübung der Personensorge zu erteilen. Dem Schutzsuchenden ist nach dem dreijährigen Besitz einer Aufenthaltserlaubnis, unter Fortbestehen der Lebensgemeinschaft nach § 28 Abs. 2 AufenthG, eine Niederlassungserlaubnis zu erteilen.

Demgegenüber ist der Familiennachzug zu einem Ausländer in § 29 AufenthG geregelt. Hierfür gelten strengere Voraussetzungen als für den Familiennachzug zu einem Deutschen

---

<sup>187</sup> Göbel-Zimmermann in Huber, Aufenthaltsgesetz, 2. A. 2016, § 25a Rn. 1, 9.

<sup>188</sup> Hecker in Kluth/Heusch, Ausländerrecht, 12. Ed. 2016, § 25a AufenthG Rn. 3.

<sup>189</sup> Fränkel in Hofmann, Ausländerrecht, 2. A. 2016, § 25a AufenthG Rn. 4.

<sup>190</sup> Samei in Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 11. A. 2016, § 25b AufenthG Rn. 5.

gemäß § 28 AufenthG. So muss der Ausländer, zu dem der Schutzsuchende ziehen möchte, eine Erlaubnis zum Aufenthalt besitzen und über ausreichend Wohnraum verfügen, § 28 Abs. 1 AufenthG.

Für den Ehegattennachzug gilt § 30 AufenthG. In Abgrenzung zu § 30 AufenthG regelt § 31 AufenthG das eigenständige Aufenthaltsrecht der Ehegatten eines Ausländers, für den Fall der Aufhebung der ehelichen Lebensgemeinschaft.

Wenn einem minderjährigen ledigen Kind eines Ausländers eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen ist und beide Eltern oder der allein personensorgeberechtigte Elternteil eine Aufenthaltserlaubnis, eine Blaue Karte EU, eine Niederlassungserlaubnis oder eine Erlaubnis zum Daueraufenthalt – EU besitzen, richtet sich der Kindernachzug nach § 32 AufenthG. Weitere Möglichkeiten für einen Kindernachzug finden sich in den Abs. 2 – 4. Die Voraussetzungen für eine Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für ein im Bundesgebiet geborenes Kind finden sich in § 33 AufenthG. Das Aufenthaltsrecht von Kindern in Abhängigkeit vom Aufenthaltsrecht ihrer Eltern regelt § 43 AufenthG. Im Unterschied dazu finden sich in § 35 AufenthG die Voraussetzungen für das eigenständige, unbefristete Aufenthaltsrecht von Kindern. Dieses umfasst die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis in Abweichung von § 9 Abs. 2 AufenthG.

Als Letztes wird im Abschnitt über den Aufenthalt aus familiären Gründen der Nachzug der Eltern und sonstiger Familienangehöriger normiert, § 36 AufenthG.

Für all diese Regelungen ist keine von § 71 Abs. 1 S. 1 AufenthG abweichende Zuständigkeit gegeben. Daher ist für jeden der im 6. Abschnitt des Kapitels 2 des AufenthG genannten Gründe für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis die Ausländerbehörde zuständig.

#### **h) Duldung**

Die vorübergehende Aussetzung der Abschiebung wird in § 60a AufenthG geregelt. Dieses herkömmliche ausländerrechtliche Institut wird auch als Duldung bezeichnet. Nach § 60a Abs. 1 S. 1 AufenthG kann die oberste Landesbehörde die Abschiebung für längstens drei Monate aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik aussetzen. Für einen Zeitraum, der sechs Monate überschreitet, ist nach § 60a Abs. 1 S. 2 AufenthG der § 23 Abs. 1 AufenthG anzuwenden. Nach § 23 Abs. 1 AufenthG ist das Einvernehmen des Bundesministeriums des Inneren BMI einzuholen.

In § 60a Abs. 2 S. 1 AufenthG sind weitere Gründe für ein Aussetzen der Abschiebung genannt. Für die Duldungserteilung nach § 60a Abs. 2 AufenthG ist dann gemäß § 71 Abs. 1 S. 1 AufenthG grundsätzlich die Ausländerbehörde zuständig.

In den Abs. 2a – 2d finden sich weitere Gründe für ein Aussetzen der Abschiebung. Abs. 3 beschreibt den Inhalt und die Wirkung der Duldung. Erlöschens- und Widerrufsvoraussetzungen sind in § 60a Abs. 5 AufenthG geregelt. Abs. 6 enthält demgegenüber Voraussetzungen, unter denen eine Erwerbstätigkeit nicht erlaubt werden darf.

#### **i) Ausreiseverbot etc.**

§ 46 AufenthG ermächtigt nach der amtlichen Überschrift zu Ordnungsverfügungen. Nach Abs. 1 kann die Ausländerbehörde gegenüber einem vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer Maßnahmen zur Förderung der Ausreise treffen. Außerdem kann die Ausländerbehörde nach § 46 Abs. 2 AufenthG ein Ausreiseverbot erteilen. Sind hingegen Entscheidungen nach § 46 Abs. 2 AufenthG an der Grenze der Bundesrepublik Deutschland zu treffen, so ist hierfür gemäß § 71 Abs. 3 Nr. 4 AufenthG die Grenzbehörde zuständig.

#### **j) Wohnsitzzuweisung**

Aufenthaltstitel können nach der Grundnorm des § 12 Abs. 2 AufenthG räumlich beschränkt werden. Der mit dem sogenannten Integrationsgesetz neu eingeführte § 12a AufenthG ermöglicht es in seinen Abs. 2 und 3 nunmehr speziell auch anerkannte Flüchtlinge, subsidiär Schutzberechtigte und Asylberechtigte sowie Inhaber von humanitären Aufenthaltstiteln unter bestimmten Voraussetzungen zu verpflichten, ihren Wohnsitz an einem bestimmten Ort innerhalb eines Bundeslandes zu nehmen. Zudem bietet § 12a Abs. 4 AufenthG die Möglichkeit, diesen Personengruppen die Wohnsitznahme an einem bestimmten Ort zu untersagen.

Zweck dieser Wohnsitzregelung ist es, „integrationshemmenden Segregationstendenzen“ entgegenzuwirken und die Berücksichtigung integrationspolitischer Belange, wie verfügbarer Wohnraum oder Kapazitäten des Ausbildungs- und Arbeitsmarktes, zu erleichtern. Die nähere Ausgestaltung der Wohnsitzzuweisung hinsichtlich Organisation und Verfahren durch Rechtsverordnung obliegt nach § 12a Abs. 9 AufenthG den jeweiligen Landesregierungen. Aufgrund dieser Verordnungsermächtigung wird jedes Bundesland ein individuelles Regelungssystem mit einer eigenen Zuständigkeitsverteilung installieren.

### **k) Widerruf und Rücknahme des Aufenthaltstitels**

Die Beendigung der Rechtmäßigkeit des Aufenthalts ist in § 51 AufenthG geregelt. Der Aufenthaltstitel erlischt zum Beispiel nach § 51 Abs. 1 Nr. 3 AufenthG, wenn er von der Ausländerbehörde zurückgenommen oder nach § 51 Abs. 1 Nr. 4 AufenthG widerrufen wird.

### **l) Ausweisung**

Die Voraussetzungen für eine Ausweisung sind in § 53 AufenthG geregelt. Danach wird ein Ausländer ausgewiesen, wenn dessen Aufenthalt die öffentliche Sicherheit und Ordnung, die freiheitliche demokratische Grundordnung oder sonstige erhebliche Interessen der Bundesrepublik Deutschland gefährdet, § 53 Abs. 1 AufenthG. Besondere Voraussetzungen gelten nach § 53 Abs. 3 AufenthG für Ausländer, die als Asylberechtigte anerkannt sind. Die Voraussetzungen für die Ausweisung eines Ausländers, der einen Asylantrag gestellt hat, ergeben sich aus § 53 Abs. 4 AufenthG. Zuständig für die Ausweisung ist die Ausländerbehörde nach § 71 Abs. 1 S. 1 AufenthG.

### **m) Die Zuständigkeit von Ausländerbehörden**

Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass im Aufenthaltsrecht die Ausländerbehörde eine entscheidende Rolle einnimmt. Dies gibt Anlass, genauer zu untersuchen, wer diese Rolle konkret ausfüllt. Nach 71.1.1.5 Allg.VerwV wird dies vom Landesrecht bestimmt.

#### **aa) Baden-Württemberg**

Nach § 2 S. 1 Aufenthalts- und Asyl-Zuständigkeitsverordnung BW (AAZuVO BW) sind das Innenministerium die oberste Ausländerbehörde, die Regierungspräsidien die höheren Ausländerbehörden und die unteren Verwaltungsbehörden grundsätzlich die unteren Ausländerbehörden. Welche Behörde konkret für welche Aufgaben zuständig ist, richtet sich nach den §§ 5 ff. AAZuVO BW.

#### **bb) Bayern**

§ 1 S. 1 Bay Zuständigkeitsverordnung Ausländerrecht (BayZustVAuslR) bestimmt, dass die Kreisverwaltungsbehörden, die Regierungen als „Zentrale Ausländerbehörden“ und das Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr als Ausländerbehörden tätig werden können. Die Zuständigkeit hängt wie in Baden-Württemberg von der zu erfüllenden Aufgabe ab (vergleiche §§ 2 ff. BayZustVAuslR).

### **cc) Berlin**

Nach § 2 Abs. 4 S. 1 Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz – ASOG Bln) i. V. m. Nr. 33 der Anlage Zuständigkeitskatalog Ordnungsaufgaben (ZustKat Ord) (zu § 2 Abs. 4 S. 1 ASOG Bln)<sup>191</sup> gehören die Aufgaben der Ausländerbehörde nach den ausländerrechtlichen Bestimmungen zu den Ordnungsaufgaben des Landesamtes für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten.

### **dd) Hansestadt Bremen**

Zuständige Ausländerbehörde ist gemäß § 1 der Verordnung über die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden nach dem Aufenthaltsgesetz (AufhGZustV BR) für die Stadtgemeinde Bremen, das Stadtamt und für die Stadtgemeinde Bremerhaven der Magistrat der Stadt Bremerhaven.

### **ee) Brandenburg**

Gemäß § 1 S. 1 Ausländer- und Asyl-Zuständigkeitsverordnung Brandenburg (AAZV Bbg) sind grundsätzlich die kreisfreien Städte und Landkreise als Kreisordnungsbehörden die Ausländerbehörden. Zwei große kreisangehörige Städte (Eisenhüttenstadt und Schwedt/Oder) haben allerdings jeweils eine eigene Ausländerbehörde als örtliche Ordnungsbehörde. Daneben gibt es noch eine Zentrale Ausländerbehörde, die der Dienst- und Fachaufsicht des Innenministeriums unterstellt ist und besondere Aufgaben wahrnimmt (vergleiche §§ 3, 4 AAZV Bbg).

### **ff) Hansestadt Hamburg**

Die Zuständigkeitsverteilung richtet sich in Hamburg nach der Anordnung über Zuständigkeiten im Ausländer- und Asylverfahrensrecht vom 17.12.2004. Als Ausländerbehörden werden nach Abschnitt I grundsätzlich die Bezirksämter tätig, teilweise ist jedoch nach dem Katalog des Abs. 4 des Abschnitts I auch nur das Bezirksamt Hamburg-Mitte zuständig. Der Abschnitt II der Anordnung weist zudem auch der Behörde für Inneres und Sport einige Aufgaben zu.

---

<sup>191</sup> Die Gültigkeit der Anlage endet am 31.07.2016.

### **gg) Hessen**

Nach § 1 Hessische Ausländerbehörden-Zuständigkeitsverordnung (HessAuslZustVO) werden die Aufgaben der Ausländerbehörde grundsätzlich in den Landkreisen und den kreisfreien Städten durch die Kreisordnungsbehörde und in kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern durch die örtliche Ordnungsbehörde wahrgenommen. Davon gibt es jedoch einige Ausnahmen in § 2 HessAuslZustVO. Dort sind Sonderregelungen zu der Zuständigkeit der Regierungspräsidien als Bezirksordnungsbehörden normiert. So nehmen diese zum Beispiel die Aufgaben der Ausländerbehörden im Sinne des § 1 HessAuslZustVO wahr, wenn die Asylbegehrenden in einer Einrichtung des Landes untergebracht sind (vergleiche § 2 Abs. 2 S. 1 HessAuslZustVO).

### **hh) Mecklenburg-Vorpommern**

Gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 Zuwanderungszuständigkeitslandesverordnung Mecklenburg-Vorpommern (ZuwZLVO M-V) können Ausländerbehörde im Sinne des § 71 Abs. 1 AufenthG das Ministerium für Inneres und Sport, das Landesamt für innere Verwaltung als zentrale Ausländerbehörde sowie die Landräte der Landkreise und die Oberbürgermeister der kreisfreien Städte als kommunale Ausländerbehörden sein. Das Landesamt ist insbesondere dann zuständig, wenn Ausländer in einer Aufnahmeeinrichtung wohnen oder dort zu wohnen verpflichtet sind (vergleiche § 3 Abs. 1 ZuwZLVO M-V).

### **ii) Niedersachsen**

Nach § 2 Nr. 1 Niedersächsische Allgemeine Zuständigkeitsverordnung für die Gemeinden und Landkreise zur Ausführung von Bundesrecht (Nds. AllgZustVO-Kom) sind grundsätzlich die Landkreise, die kreisfreien Städte sowie die großen selbständigen Städte Ausländerbehörden im Sinne des § 71 Abs. 1 AufenthG. Welche Städte kreisfrei sind, ergibt sich aus § 14 Abs. 6 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NkomVG). Die großen selbständigen Städte sind in § 14 Abs. 5 NkomVG aufgelistet.

### **jj) Nordrhein-Westfalen**

Nach § 1 Verordnung über Zuständigkeiten im Ausländerwesen Nordrhein-Westfalen (ZustAVO NRW) sind Ausländerbehörden die Ordnungsbehörden der Kreise, die örtlichen Ordnungsbehörden der großen kreisangehörigen Städte und der kreisfreien Städte sowie die Kreisordnungsbehörden der Städte Bielefeld, Dortmund und Köln als Zentrale

Ausländerbehörden. Eine nähere Abgrenzung erfolgt in den folgenden Normen (vergleiche §§ 3 ff. ZustAVO NRW).

### **kk) Rheinland-Pfalz**

Zuständig für ausländerrechtliche Angelegenheiten sind nach § 2 Nr. 3 Landesverordnung über die Zuständigkeit der allgemeinen Ordnungsbehörden (OBZustV RP) die Kreisordnungsbehörden. „Höhere“ Aufgaben übernimmt nach § 4 Abs. 1 und 2 Landesaufnahmegesetz (AufnG RP) die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion als obere Landesbehörde.

### **ll) Saarland**

Ausländerbehörde ist hier das Landesverwaltungsamt (vergleiche § 1 Abs. 1 Saarländische Aufenthaltsverordnung).

### **mm) Sachsen**

Für den Vollzug des Aufenthaltsgesetzes sind nach §§ 1, 2 Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 2 Sächsisches Ausländerrechtszuständigkeitsgesetz (SächsAuslZuG) grundsätzlich die Landkreise und kreisfreien Städte als untere Ausländerbehörden zuständig, soweit sich nicht aus § 3 SächsAuslZuG oder aus § 4 SächsAuslZuG i. V. m. § 3 der Sächsischen Aufenthalts- und Asylverfahrenszuständigkeitsverordnung (SächsAAZuVO) die Zuständigkeit der Landesdirektion Sachsen als zentrale Ausländerbehörde ergibt. Die Landesdirektion Sachsen führt darüber hinaus als höhere Ausländerbehörde die Fachaufsicht über die unteren Ausländerbehörden (§ 2 Nr. 2 i. V. m. § 2 Abs. 4 SächsAuslZuG). Oberste Ausländerbehörde ist das Staatsministerium des Innern (§ 2 Nr. 1 SächsAuslZuG).

### **nn) Sachsen-Anhalt**

Nach § 1 Abs. 1 Nr. 13 der Allgemeinen Zuständigkeitsverordnung für die Gemeinden und Landkreise zur Ausführung von Bundesrecht (AllgZustVO-Kom) sind die Landkreise und kreisfreien Städte zuständig für die aufenthalts- und passrechtlichen Maßnahmen und Entscheidungen der Ausländerbehörde im Sinne des § 71 Abs. 1 S. 1 AufenthG. Der Landkreis Harz ist darüber hinaus als Ausländerbehörde im Sinne des § 71 Abs. 1 S. 1 AufenthG für das gesamte Gebiet des Landes Sachsen-Anhalt für die Unterstützung der

Ausländerbehörden bei Maßnahmen zur Vorbereitung und Durchführung von Zurückschiebungen und Abschiebungen zuständig (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 AllgZustVO-Kom).

#### **oo) Schleswig-Holstein**

Grundsätzlich sind die Landräte für die Kreise und die Bürgermeister für die kreisfreien Städte als Kreisordnungsbehörden Ausländerbehörden im Sinne des AufenthG (vergleiche § 3 Abs. 1 AuslAufnVO SH). Ausnahmsweise kann es an deren Stelle aber auch das Landesamt für Ausländerangelegenheiten sein, etwa dann, wenn Personen in Aufnahmeeinrichtungen nach § 44 AsylG untergebracht sind (vergleiche § 3 Abs. 2 AuslAufnVO SH).

#### **pp) Thüringen**

In Thüringen sind nach § 2 Abs. 1 der Verordnung zur Bestimmung von Zuständigkeiten im Geschäftsbereich des Innenministeriums (InMinZustV TH) die Landkreise und kreisfreien Städte jeweils im übertragenen Wirkungskreis sowie das Landesverwaltungsamt Ausländerbehörden. Grundsätzlich sind die Landkreise und kreisfreien Städte zuständig (§ 2 Abs. 2 InMinZustV TH), soweit nichts anderes bestimmt ist. § 2 Abs. 3 InMinZustV TH bestimmt zum Beispiel, dass das Landesverwaltungsamt für Zurückschiebungen beziehungsweise Abschiebungen zuständig ist.

### **2. Abschiebung**

Im Folgenden wird auf die Androhung der Abschiebung, die Feststellung von Abschiebeverboten, Abschiebungsanordnung und die Durchführung der Abschiebung eingegangen.

#### **a) Abschiebungsandrohung**

Soll ein Schutzsuchender abgeschoben werden, ist ihm die Abschiebung zunächst grundsätzlich anzudrohen (vergleiche § 59 AufenthG). Für die Abschiebungsandrohung ist in der Regel die Ausländerbehörde zuständig (§ 71 Abs. 1 AufenthG). Wird allerdings ein Schutzsuchender, der einen Asylantrag gestellt hat, aber keinen Aufenthaltstitel besitzt, weder als Asylberechtigter noch als Flüchtling (§ 3 AsylG) oder subsidiär Schutzberechtigter (§ 4 AsylG) anerkannt, erlässt das BAMF eine Abschiebungsandrohung, die grundsätzlich mit der Anerkennungsablehnung zu verbinden ist (§ 34 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 AsylG). Im

Rahmen des Asylverfahrens im engeren Sinne<sup>192</sup> ist also grundsätzlich das BAMF für die Entscheidung über die Abschiebung zuständig. § 34 AsylG ist gegenüber der allgemeinen aufenthaltsrechtlichen Regelung in § 59 AufenthG die speziellere Norm.<sup>193</sup> Wird die Anerkennung vom BAMF widerrufen oder zurückgenommen, ist hingegen wieder die Ausländerbehörde für den Erlass der Abschiebungsandrohung zuständig.<sup>194</sup>

Die Abschiebungsandrohung ist ein selbstständig anfechtbarer Verwaltungsakt,<sup>195</sup> der der Schriftform sowie einer Begründung bedarf (§ 77 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 AufenthG) und eine angemessene Frist zur freiwilligen Ausreise bestimmen muss. Erlässt das BAMF die Abschiebungsandrohung, beträgt die Frist entweder eine Woche (§ 36 AsylG) oder 30 Tage (§ 38 AsylG). Eine vom BAMF gesetzte Ausreisefrist kann von der Ausländerbehörde verlängert werden (§ 34 Abs. 1 S. 3 AsylG).

Hat das BAMF eine vollziehbare Abschiebungsandrohung erlassen, unterrichtet es darüber unverzüglich die Ausländerbehörde, in deren Bezirk sich der Ausländer aufzuhalten oder eine Wohnung zu nehmen hat, und leitet ihr unverzüglich alle für die Abschiebung erforderlichen Unterlagen zu (§ 40 Abs. 1 S. 1 AsylG). Gleiches gilt, wenn das Verwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung der Klage wegen des Vorliegens der Voraussetzungen des § 60 Abs. 5 oder 7 des Aufenthaltsgesetzes nur hinsichtlich der Abschiebung in den betreffenden Staat angeordnet hat und das Bundesamt das Asylverfahren nicht fortführt (§ 40 Abs. 1 S. 2 AsylG).

### **b) Feststellung von Abschiebungsverboten**

Die Abschiebung eines Schutzsuchenden setzt unter anderem voraus, dass kein Abschiebungsverbot vorliegt. Die Gründe, die einer Abschiebung entgegenstehen könnten, sind in § 60 AufenthG geregelt. Für die Feststellung eines Abschiebungsverbotes mit bindender Wirkung für die Ausländerbehörde (§ 42 AsylG)<sup>196</sup> ist während eines Asylverfahrens das BAMF zuständig (§ 5 Abs. 1 S. 2, § 24 Abs. 2, § 31 Abs. 3 S. 1 AsylG).<sup>197</sup> Außerhalb des Asylverfahrens ist hingegen die Ausländerbehörde zuständig. Möchte die Ausländerbehörde jedoch über ein Abschiebungsverbot aufgrund von Gefahren, die dem

---

<sup>192</sup> Müller in Hofmann, Ausländerrecht, 2. A. 2016, § 34 AsylVfG Rn. 8 m. w. N.

<sup>193</sup> Marx, AsylVfG, 8. A. 2014, § 34 AsylG Rn. 2.

<sup>194</sup> BVerwGE 110, 111, 117 = NVwZ 2000, 575, 576.

<sup>195</sup> Marx, AsylVfG, 6. A. 2005, § 34 AsylG Rn. 8.

<sup>196</sup> Die Vorschrift betrifft nach Bergmann in Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 11. A. 2016, § 42 AsylG Rn. 2 entgegen dem Wortlaut alle Abschiebungsverbote.

<sup>197</sup> Göbel-Zimmermann/Masuch/Hruschka in Huber, Aufenthaltsgesetz, 2. A. 2016, § 60 Rn. 51; Bergmann in Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 11. A. 2016, § 60 AufenthG Rn. 59.

Ausländer im Zielstaat drohen (zielstaatsbezogenes Abschiebungsverbot), entscheiden, muss sie zuvor das BAMF beteiligen (§ 72 Abs. 2 AsylG). Dazu gibt das BAMF eine umfassende Stellungnahme ab, in die es auch Erkenntnisse anderer Behörden einbeziehen kann.<sup>198</sup>

### **c) Abschiebungsanordnung**

Unter engen Voraussetzungen kann die oberste Landesbehörde im Einzelfall die Abschiebung eines Ausländers ohne vorhergehende Ausweisung und ohne Abschiebungsandrohung anordnen (§ 58a Abs. 1 AsylG). Besteht ein Interesse des Bundes, kann das Bundesministerium des Innern die Übernahme der Zuständigkeit erklären (§ 58a Abs. 2 AsylG). Ob Abschiebungsverbote vorliegen, muss die Behörde prüfen, die über die Abschiebungsanordnung entscheidet (§ 58a Abs. 3 AsylG).

Eine Abschiebungsanordnung ohne vorhergehende Abschiebungsandrohung ergeht auch, wenn ein Ausländer in einen sicheren Drittstaat oder in einen für die Durchführung des Asylverfahrens zuständigen Staat abgeschoben werden soll und feststeht, dass die Abschiebung durchgeführt werden kann (§ 34a Abs. 1 AsylG). Zuständig für die Abschiebungsanordnung ist in diesen Fällen das BAMF. Über die Zustellung der Abschiebungsanordnung muss das BAMF unverzüglich die für die Abschiebung zuständige Behörde unterrichten (§ 40 Abs. 3 AsylG).

### **d) Durchführung der Abschiebung**

Für die Abschiebung sind – unbeschadet des Verwaltungsvollstreckungsrechts der Länder – neben den Ausländerbehörden (§ 71 Abs. 1 S. 1 AufenthG) auch die Polizeien der Länder zuständig (§ 71 Abs. 5 AufenthG). Bei der Abschiebung handelt es sich um eine Vollstreckungshandlung zur zwangsweisen Durchsetzung der Ausreisepflicht (§ 50 AufenthG).<sup>199</sup> Die Zuständigkeit für die Abschiebung umfasst neben der Durchführung auch deren Vorbereitung und Sicherung, insbesondere die Beantragung der Sicherungshaft (§ 62 Abs. 2 AufenthG).

Von der Abschiebung zu unterscheiden ist die Rückführung. Sie bezeichnet die Begleitung des Ausländers über die Grenze hinaus bis zum Zielort und Überstellung an die Grenzbehörden des Zielstaates aus Anlass der Abschiebung, der Zurückweisung oder

---

<sup>198</sup> *Samei* in Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 11. A. 2016, § 72 AufenthG Rn. 8.

<sup>199</sup> *Bauer* in Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 11. A. 2016, § 58 AufenthG Rn. 2.

Zurückschiebung (Verwaltungsvorschrift (VerwVorschr.) 71.3.1.3.1 zu § 71 AufenthG). Sie obliegt den Grenzbehörden, soweit nicht die für die aufenthaltsbeendende Maßnahme zuständige Behörde die Rückführung mit eigenen Kräften durchführt, ohne dass aber die Zuständigkeit dieser Behörde entfällt (VerwVorschr. 71.3.1.3.2 zu § 71 AufenthG). In der Praxis wird der Ausländer daher meist von der Ausländerbehörde oder der Landespolizei zur Grenze gebracht und dort durch Grenz- oder Polizeibeamte den ausländischen Behörden übergeben.<sup>200</sup> Liegt ein unbeachtlicher Asylantrag vor und ist die Rückführung nicht innerhalb von drei Monaten möglich, muss die Ausländerbehörde das BAMF darüber unverzüglich unterrichten (§ 29 Abs. 2 AsylG).

### **3. Integration in den Staat**

Mit Blick auf die Integration in den Staat bedürfen nach dem Verständnis der Studie die Einbürgerung, die Einbürgerungstests und die Integrationskurse näherer Betrachtung.

#### **a) Einbürgerung**

Einer der wichtigsten Schritte auf dem Weg der Integration ist es für die Schutzsuchenden, die deutsche Staatsangehörigkeit zu erhalten. Sie ist für jeden Schutzsuchenden von besonderer Bedeutung, weil mit ihr einige elementare staatsbürgerliche Rechte einhergehen. Dazu gehören unter anderem die Erlangung der sogenannten Deutschengrundrechte (Art. 8 GG Versammlungsfreiheit, Art. 9 Abs. 1 GG Vereinigungsfreiheit, Art. 11 GG Freizügigkeit, Art. 12 GG Berufsfreiheit), das allgemeine Wahlrecht sowie das Freizügigkeitsrecht innerhalb der EU.

Die wesentlichen Regelungen zur Staatsangehörigkeit sind in Art. 116 GG und dem Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) enthalten. Die im Kontext der Migration bedeutsamste Form des Erwerbs deutscher Staatsangehörigkeit ist die Einbürgerung eines Ausländers (§ 3 Abs. 1 Nr. 5 StAG). Grundsätzlich erwirbt ein Ausländer einen Anspruch auf Einbürgerung unter den in §§ 10 ff. StAG genannten Voraussetzungen nach acht Jahren rechtmäßigen Aufenthalts im Inland. Eine Einbürgerung unter weniger strengen Voraussetzungen ist durch § 8 StAG in das Ermessen der zuständigen Behörde gestellt. Die Einbürgerung ist ein rechtsgestaltender Verwaltungsakt, der wegen seiner besonderen Bedeutung die Aushändigung einer Einbürgerungsurkunde voraussetzt.<sup>201</sup>

---

<sup>200</sup> *Bauer* in Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 11. A. 2016, § 58 AufenthG Rn. 33.

<sup>201</sup> *Hailbronner* in Hailbronner/Renner/Maaßen, Staatsangehörigkeitsrecht, 5. A. 2010, § 16 Rn. 3.

Wer die sachlich zuständige Behörde ist, regelt das jeweilige Landesrecht.<sup>202</sup> In der Regel sind die Staatsangehörigkeitsbehörden der kreisfreien Städte und Landkreise zuständig,<sup>203</sup> die den Ressorts der jeweiligen Landesinnenministerien zugeordnet sind.<sup>204</sup> Die örtliche Zuständigkeit ergibt sich aus § 3 VwVfG.

Daneben können gemäß § 14 StAG auch Ausländer, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Ausland haben, eingebürgert werden, wenn Bindungen an Deutschland bestehen, die eine Einbürgerung rechtfertigen. Nach § 5 des Gesetzes über die Errichtung des Bundesverwaltungsamtes (BVwAG) sind hierfür allerdings nicht die Staatsangehörigkeitsbehörden, sondern das Bundesverwaltungsamt zuständig.

Bestimmte Entscheidungen in Staatsangehörigkeitsangelegenheiten sind in einem Register einzutragen (§ 33 StAG). Die Staatsangehörigkeitsbehörden sind daher verpflichtet, die personenbezogenen Daten zu den Entscheidungen unverzüglich der Registerbehörde zu übermitteln. Registerbehörde ist nach § 33 Abs. 1 S. 1 StAG das Bundesverwaltungsamt. Darüber hinaus müssen die Staatsangehörigkeitsbehörden nach § 33 Abs. 5 StAG dieselben Daten auch den zuständigen Meldebehörden oder Auslandsvertretungen mitteilen, wenn sie Entscheidungen über Einbürgerung oder Staatsangehörigkeit getroffen haben.

## **b) Einbürgerungstest**

Zu den Voraussetzungen einer Einbürgerung gehört nach § 10 Abs. 1 Nr. 7 StAG, dass der Ausländer über ausreichende Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung sowie der Lebensverhältnisse in Deutschland verfügt. Der Nachweis dieser Kenntnisse ist gemäß § 10 Abs. 5 StAG grundsätzlich durch einen Einbürgerungstest zu erbringen. Der Nachweis kann aber zum Beispiel auch durch eine entsprechende deutsche Schulausbildung erbracht werden.<sup>205</sup> Zur Vorbereitung auf einen solchen Test werden Einbürgerungskurse angeboten. Die Grundstruktur und Inhalte sowie die Modalitäten des Einbürgerungstests können nach § 10 Abs. 6 StAG vom BMI in Form einer Rechtsverordnung<sup>206</sup> geregelt werden. Die Durchführung der Einbürgerungstests kann entweder von den Bundesländern selbst mittels

---

<sup>202</sup> Vgl. die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Staatsangehörigkeitsrecht (StAR-VwV) vom 13. Dezember 2000, Ziff. 16.1.2.

<sup>203</sup> Vgl. im Einzelnen *Hailbronner* in Hailbronner/Renner/Maaßen, Staatsangehörigkeitsrecht, 5. A. 2010, § 16 Rn. 11; in Schleswig-Holstein z.B. sind Städte mit über 20 000 Einwohnern, im Übrigen die Landkreise zuständig (§ 1 Abs. 1 Staatsangehörigkeitsbehördengesetz SH (StAngBehG)).

<sup>204</sup> Vgl. z.B. § 4 StAngBehG SH.

<sup>205</sup> Geyer in Hofmann, Ausländerrecht, 2. A. 2016, § 10 Rn. 26.

<sup>206</sup> Verordnung zu Einbürgerungstest und Einbürgerungskurs (Einbürgerungstestverordnung – EinbTestV) v. 5.8.2008, BGBl. I, S. 1649.

ihrer Behörden oder durch von ihnen beauftragte Stellen organisiert werden (§ 3 Einbürgerungstestverordnung (EinbTestV)). Außerdem besteht die Möglichkeit nach Maßgabe von Verwaltungsvereinbarungen der Länder mit dem BAMF die Prüfstellen zu nutzen, die das BAMF für die Durchführung des Tests zum Orientierungskurs nach der Integrationskursverordnung bundesweit vorhält (§ 2 EinbTestV).

### **c) Integrationskurse**

Regelungen über Integrationskurse finden sich in § 43 AufenthG. Der Integrationskurs ist in § 43 Abs. 2 S. 1 AufenthG legaldefiniert. Danach ist ein Integrationskurs das Grundangebot zur Integration. Das Ziel des Integrationskurses ist nach § 43 Abs. 2 S. 2 AufenthG die Vermittlung von Sprache, Rechtsordnung, Kultur und der Geschichte Deutschlands. Darüber hinaus soll es den Ausländern nach erfolgreichem Abschluss des Integrationskurses möglich sein, ohne Hilfe oder Vermittlung Dritter in allen Angelegenheiten des täglichen Lebens selbständig handeln zu können, § 43 Abs. 2 S. 3 AufenthG. Der Inhalt des Integrationskurses findet sich in § 43 Abs. 3 S. 1 AufenthG. Die Koordination und Durchführung obliegt dem BAMF, § 43 Abs. 3 S. 2 i. V. m. § 75 Nr. 2 lit. a) und b) AufenthG. Daneben ist gemäß § 43 Abs. 4 S. 1 AufenthG die Bundesregierung ermächtigt, nähere Einzelheiten des Integrationskurses zu regeln. Von dieser Ermächtigung hat sie mit Erlass der Integrationskursverordnung (IntV) Gebrauch gemacht.

#### **aa) Feststellung der Teilnahmepflicht**

Regelungen darüber, wer zur Teilnahme am Integrationskurs verpflichtet ist, finden sich in § 44a AufenthG. § 44a Abs. 1 S. 1 AufenthG regelt, unter welchen Voraussetzungen ein Ausländer zur Teilnahme verpflichtet ist. Die Feststellung der Teilnahmepflicht erfolgt durch die Ausländerbehörde, § 44a Abs. 1 S. 2 AufenthG. Für Ausländer, die Leistungen nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch (SGB II) erhalten und für die die Teilnahme am Integrationskurs nach der Eingliederungsvereinbarung vorgesehen ist, besteht die Teilnahmepflicht nach § 44a Abs. 1 S. 3 AufenthG auch nach Aufforderung durch den Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende. Gemäß § 44a Abs. 1 S. 4 AufenthG hat der Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende der Verpflichtung durch die Ausländerbehörde zu folgen. Werden im Einzelfall abweichende Entscheidungen durch den Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende getroffen, so ist dies der Ausländerbehörde mitzuteilen, die die Verpflichtung dann widerruft, § 44a Abs. 1 S. 5 AufenthG. Eine Pflicht zum Widerruf durch

die Ausländerbehörde besteht auch dann gemäß § 44a Abs. 1 S. 6 AufenthG, wenn es dem Ausländer neben seiner Erwerbstätigkeit nicht zugemutet werden kann, an einem Teilzeitkurs teilzunehmen.

§ 44a Abs. 1a AufenthG regelt, wann die Teilnahmepflicht erlischt. § 44a Abs. 2 AufenthG bestimmt demgegenüber, wer von der Teilnahme ausgenommen ist. Aus § 44a Abs. 2a AufenthG ergibt sich, welche Ausländer von der Teilnahme am Orientierungskurs ausgenommen sind.

§ 44a Abs. 3 AufenthG enthält Regelungen zu den Möglichkeiten der Ausländerbehörde für den Fall, dass ein Ausländer seiner Teilnahmepflicht nicht nachkommt. Die Zuständigkeit für solche Maßnahmen liegt bei der Ausländerbehörde.

### **bb) Integrationsprogramm § 45 AufenthG**

Regelungen über ein Integrationsprogramm finden sich in § 45 AufenthG. Das Integrationsprogramm beinhaltet neben den Integrationskursen gemäß § 45 S. 1 AufenthG „weitere Integrationsangebote“. Darunter fallen die sozialpädagogische Begleitung und die Hilfestellung bei der Vermittlung von kursbegleitenden Kinderbetreuungsangeboten.<sup>207</sup> Umfasst davon ist zudem die Entwicklung einer integrationsspezifischen Beratung<sup>208</sup>, für welche nach § 75 Nr. 9 AufenthG das BAMF zuständig ist.

Ein Gebot zur Entwicklung eines bundesweiten Integrationsprogramms findet sich in § 45 S. 2 - 4 AufenthG. Es handelt sich hierbei um eine Rechtsgrundlage für die Entwicklung neuer Instrumente.<sup>209</sup>

Es sollen die bestehenden Integrationsangebote der verschiedenen Gebietskörperschaften festgestellt werden und Empfehlungen für eine Weiterentwicklung vorgelegt werden, § 45 S. 2 AufenthG. Diese Aufgabe ist dem Bundesministerium des Inneren (BMI) oder den vom BMI bestimmten Stelle übertragen. Letztere ist das BAMF.<sup>210</sup> Die für die Weiterentwicklung zu beteiligenden Akteure ergeben sich aus § 45 S. 3 und 4 AufenthG.

---

<sup>207</sup> *Sußmann* in Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 11. A. 2016, § 45 AufenthG Rn. 5.

<sup>208</sup> *Sußmann* in Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 11. A. 2016, § 45 AufenthG Rn. 2.

<sup>209</sup> *Eichenhofer* in Kluth/Heusch, Ausländerrecht, 12. Ed. 2016, § 45 AufenthG Rn. 3.

<sup>210</sup> *Eichenhofer* in Kluth/Heusch, Ausländerrecht, 12. Ed. 2016, § 45 AufenthG Rn. 5.

### **cc) Berufsbezogene Deutschsprachförderung § 45a AufenthG**

Die berufsbezogene Deutschsprachförderung ist in § 45a AufenthG geregelt. Auch diese gehört zu den in § 45 S. 1 AufenthG genannten Integrationsangeboten.<sup>211</sup> Der Ausländer soll diese im Anschluss an den Integrationskurs absolvieren.<sup>212</sup> Zuständig für die Durchführung und Koordination ist das BAMF, § 45a Abs. 1 S. 3 i. V. m. § 75 Nr. 2 lit. a) AufenthG.

Ziel des berufsbezogenen Sprachkurses ist es, dass die Ausländer eine Qualifikation für die Aufnahme einer selbständigen oder unselbständigen Erwerbstätigkeit erhalten und eine Integration in den Arbeitsmarkt stattfindet.<sup>213214</sup> Daneben sind Maßnahmen zur Arbeitsförderung nach dem Dritten Sozialgesetzbuch (SGB III) möglich, solange die jeweiligen Tatbestandsvoraussetzungen vorliegen.<sup>215</sup>

Voraussetzungen für die Teilnahme an einem berufsbezogenen Sprachkurs ist grundsätzlich der Besitz einer Aufenthaltserlaubnis.<sup>216</sup>

### **dd) Kostenbefreiung: § 9 Abs. 2 Integrationskursverordnung (IntV)**

Aus § 43 Abs. 3 S. 3 und 4 AufenthG folgt der Grundsatz der angemessenen Kostenbeteiligung für die Teilnahme am Integrationskurs.<sup>217</sup> Gleichzeitig enthält die Norm die Rechtsgrundlage für die Kostenerhebung.<sup>218</sup> Konkretisiert wird dies in § 9 Abs. 1 IntV. Danach haben die Teilnahmeberechtigten für die Teilnahme am Integrationskurs einen Kostenbeitrag an das BAMF zu leisten. Die Kostenübernahmepflicht besteht dabei für denjenigen, der für den Lebensunterhalt des Teilnehmers aufkommt, § 43 Abs. 3 S. 4 AufenthG; § 9 Abs. 1 S. 2 IntV. Die Höhe richtet sich nach dem geltenden Kostenerstattungssatz, der gemäß § 20 Abs. 6 IntV durch das BAMF in angemessener Höhe festgesetzt wird. Der Teilnahmeberechtigte trägt hiervon 50 Prozent, § 9 Abs. 1 HS. 2 IntV.

Von dieser Zahlungspflicht kann der Teilnahmeberechtigte befreit werden. Hierzu ist ein Antrag beim BAMF erforderlich, § 9 Abs. 2 S. 1 IntV. Voraussetzung für eine Befreiung ist, dass der Teilnahmeberechtigte Leistungen nach dem SGB II, nach dem AsylbLG oder Hilfe zum Lebensunterhalt erhält und einen aktuellen Nachweis vorlegt, § 9 Abs. 1 S. 1 IntV. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, den Teilnehmer von der Kostenbeitragspflicht zu

---

<sup>211</sup> *Clodius* in Hofmann, Ausländerrecht, 2. A. 2016, § 45a AufenthG Rn. 1.

<sup>212</sup> *Göbel-Zimmermann* in Huber, Aufenthaltsgesetz, 2. A. 2016, § 45a Rn. 1.

<sup>213</sup> *Eichenhofer* in Kluth/Heusch, Ausländerrecht, 12. Ed. 2016, § 45a AufenthG Rn. 2.

<sup>214</sup> Hierzu s. B. II.4. b).

<sup>215</sup> *Eichenhofer* in Kluth/Heusch, Ausländerrecht, 12. Ed. 2016, § 45a AufenthG Rn. 2.

<sup>216</sup> *Eichenhofer* in Kluth/Heusch, Ausländerrecht, 12. Ed. 2016, § 45a AufenthG, Rn. 3.

<sup>217</sup> *Göbel-Zimmermann* in Huber, Aufenthaltsgesetz, 2. A. 2016, § 43 Rn. 8.

<sup>218</sup> *Göbel-Zimmermann* in Huber, Aufenthaltsgesetz, 2. A. 2016, § 43 Rn. 8.

befreien, wenn es unter Berücksichtigung seiner persönlichen Umstände und der wirtschaftlichen Situation eine unzumutbare Härte darstellt, den Kostenbeitrag zu erbringen, vergleiche § 9 Abs. 2 S. 2 IntV. Auch hierzu ist ein Antrag des Teilnehmers erforderlich.

Nach § 9 Abs. 2 S. 3 IntV sind die von der Kostenbeitragspflicht Befreiten verpflichtet, das BAMF unverzüglich zu informieren, wenn ihnen die Leistungen oder Hilfen nach § 9 Abs. 2 S. 1 IntV nicht mehr gewährt werden oder die Umstände weggefallen sind, die zur Annahme einer unzumutbaren Härte geführt haben.

#### **ee) Förderung der Teilnahme an Sprachkursen**

Maßnahmen zur Erlangung von Sprachkenntnissen können von der Bundesagentur für Arbeit (BA) gefördert werden. Voraussetzung hierfür ist gemäß § 421 Abs. 1 S. 1 SGB III, dass ein rechtmäßiger dauerhafter Aufenthalt des Ausländers zu erwarten ist und er eine Aufenthaltsgestattung besitzt. Des Weiteren muss die Maßnahme zur Eingliederung notwendig sein und der Maßnahmeneintritt musste bis zum 31.12.2015 erfolgt sein. Diese Förderungsmöglichkeit besteht auch für Schutzsuchende, die nach § 61 AsylG nicht einer Erwerbstätigkeit nachgehen dürfen, § 421 Abs. 2 S. 2 SGB III. Von der Förderung ausgeschlossen sind hingegen Schutzsuchende, die aus einem sicheren Herkunftsstaat stammen, § 421 Abs. 1 S. 3 SGB III. Die Fördermaßnahme dauert maximal acht Wochen und kann durch Übernahme der Maßnahmekosten gefördert werden, wenn der Träger die erforderliche Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit besitzt, § 421 Abs. 2 SGB III.

Welche Maßnahmekosten erstattet werden, ergibt sich aus § 421 Abs. 3 SGB III. Nach § 421 Abs. 4 SGB III sind diejenigen Schutzsuchende, die bereits an einem Integrationskurs teilnehmen, nicht von dieser Fördermaßnahme ausgeschlossen. Mit dieser Förderung nimmt die Bundesagentur für Arbeit Leistungen der aktiven Arbeitsförderung im Sinne von § 3 Abs. 1 und 2 SGB III, § 421 Abs. 5 SGB III wahr.

#### **4. Integration in die Gesellschaft**

Die Integration in die Gesellschaft umfasst den gesellschaftlich-kulturellen Bereich des Lebens des Schutzsuchenden in der Bundesrepublik Deutschland. Es geht hierbei also darum, dass die Schutzsuchenden ihr Arbeitsleben und ihre Freizeit gemeinsam mit der deutschen Bevölkerung verbringen. Hierzu bedarf es vieler Voraussetzungen. Wenn bereits die Kinder mit Gleichaltrigen in die Kita beziehungsweise Schule gehen, wird nicht nur das Erlernen der deutschen Sprache erleichtert, sondern gleichzeitig der Kontakt zu

gleichaltrigen Deutschen hergestellt. Andererseits bedarf es auch einer Teilhabe der Erwachsenen an der Arbeitswelt, weil sie hierdurch Kontakte zu anderen Arbeitnehmern erhalten. Schutzsuchenden wird so im Alltagsleben ermöglicht, ein Teil der Gesellschaft zu werden.

### **a) Schule, Kita**

Der Anspruch auf einen Kindergartenplatz ist in § 24 SGB VIII geregelt. Anwendungsvoraussetzung hierfür ist § 6 SGB VIII. Nach § 6 Abs. 2 SGB VIII können Ausländer Leistungen nach dem SGB VIII nur dann beanspruchen, wenn sie rechtmäßig oder auf Grund einer ausländerrechtlichen Duldung ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Inland haben. Die Norm lässt offen, ob Ausländer von den Leistungen ausgeschlossen sind, bei denen die Voraussetzungen nicht vorliegen.<sup>219</sup> Anwendbar ist das SGB VIII jedoch bei Berechtigten nach dem AsylbLG.<sup>220</sup> Zuständig für Leistungen nach § 24 SGB VIII ist nach § 2 Abs. 2 Nr. 3 SGB VIII die Jugendhilfe.

Eine Schulpflicht für Kinder im schulpflichtigen Alter besteht auch für Kinder von Ausländern. Dies ergibt sich beispielsweise aus einem Umkehrschluss zu § 25b Abs. 1 S. 1, 2 Nr. 5 AufenthG, wonach geduldeten Ausländern eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden soll, wenn sie sich nachhaltig in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland integriert haben. Voraussetzung dafür ist, dass der tatsächliche Schulbesuch schulpflichtiger Kinder nachgewiesen wird. Gleiches gilt für § 104a Abs. 1 S. 1 Nr. 3 AufenthG. Darüber hinaus ergibt sich die Schulpflicht aus landesgesetzlichen Regelungen.<sup>221</sup>

### **b) Arbeit**

Will der Schutzsuchende in Deutschland einer Arbeit nachgehen, so bedarf es verschiedener Voraussetzungen. Zu betrachten sind die Arbeitserlaubnis, Arbeitsgelegenheiten und Ausbildung, die Anerkennung ausländischer Abschlüsse, die Arbeitsvermittlung durch die Agenturen für Arbeit sowie die Förderung der beruflichen Eingliederung.

---

<sup>219</sup> *Winkler* in Rofls/Giesen/Kreikebohm/Udsching, BeckOK, Sozialrecht, 42. Ed. 2016, § 6 SGB VIII Rn. 16.

<sup>220</sup> *Winkler* in Rofls/Giesen/Kreikebohm/Udsching, BeckOK, Sozialrecht, 42. Ed. 2016, § 6 SGB VIII Rn. 17.

<sup>221</sup> Mit Ausländerbezug: § 72 Abs. 1 S. 3 SchulG BW; Art. 35 Abs. 1, 2 BayEUG; § 41 Abs. 2 SchulG Berl.; § 34 Abs. 6 SchulG NRW; § 2 AuslKJUntV SaarL; § 17 Abs. 1 ThürSchulG; ohne Ausländerbezug: § 52 BremSchG; § 37 Abs. 1 S. 1 HambSchG; § 56 Abs. 1 HSchG; § 41 SchluGMV; § 63 NSchG; § 26 Abs. 1 SchulG Sachs.; § 36 Abs. 1 SchulG LSA; § 20 Abs. 1 SchulG SH.

### aa) Arbeitserlaubnis

In § 39 AufenthG ist das Erfordernis der Zustimmung zur Ausländerbeschäftigung geregelt. Danach bedarf ein Aufenthaltstitel, der die Ausübung einer Beschäftigung erlaubt, der vorherigen Zustimmung der BA. Eine Ausnahme von dieser Regelung besteht nur, wenn dies durch Rechtsverordnung geregelt ist, § 39 Abs. 1 S. 1 AufenthG. Zuständig für den Erlass einer solchen Rechtsverordnung ist das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, § 42 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG. Eine Beschäftigung nach § 18 und § 19a AufenthG kann unter den Voraussetzungen des § 39 Abs. 2 S. 1 AufenthG genehmigt werden. Gemäß § 39 Abs. 3 AufenthG ist eine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit (BA) auch dann erforderlich, wenn der Aufenthalt des Ausländers zu anderen als in den Abs. 3, 5 oder 7 genannten Gründen erfolgt. § 39 Abs. 4 AufenthG regelt dabei die Einschränkungsmöglichkeiten bei der Erteilung der Zustimmung. Im Ermessen der BA steht darüber hinaus die Zustimmung zu einer Niederlassungserlaubnis nach § 19 AufenthG, § 39 Abs. 5 AufenthG.

Solange sich die Schutzsuchenden in einer Aufnahmeeinrichtung befinden, regelt § 61 Abs. 1 AsylG ein spezielles Erwerbstätigkeitsverbot. Sinn und Zweck dieser Regelung ist es, dass eine zügige Bearbeitung des Asylantrags und eine mögliche Abschiebung im Fall eines offensichtlich unbegründeten Asylantrages nicht erschwert werden.<sup>222</sup> Darüber hinaus soll hiermit eine Zuwanderung aus rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten verhindert werden.<sup>223</sup> Das Erwerbstätigkeitsverbot endet automatisch mit dem Ende der Wohnverpflichtung.<sup>224</sup>

Daneben besteht auch die Möglichkeit, eine Beschäftigungserlaubnis zu erteilen, wenn die Wartefrist von drei Monaten, § 61 Abs. 2 S. 1 AsylG, abgelaufen ist und der Ausländer eine Duldung besitzt, § 32 Abs. 1 BeschV. Für die Erteilung dieser Erlaubnis ist nach § 71 Abs. 1 S. 1 AufenthG die jeweilige Ausländerbehörde zuständig. Die Erteilung einer solchen Erlaubnis bedarf entsprechend der Regelung in § 39 AufenthG der Zustimmung der BA, § 61 Abs. 2 S. 1 AsylG. Anders ist dies nur, wenn eine Rechtsverordnung bestimmt, dass es einer Zustimmung nicht bedarf, § 61 Abs. 2 S. 1 AsylG.

Die erforderliche Zustimmung kann dabei nur erteilt werden, wenn sich durch die Beschäftigung keine nachteiligen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt ergeben, keine

---

<sup>222</sup> Neundorf in Kluth/Heusch, Ausländerrecht, 12. Ed. 2016, § 61 AsylG Rn. 3.

<sup>223</sup> Neundorf in Kluth/Heusch, Ausländerrecht, 12. Ed. 2016, § 61 AsylG Rn. 2.

<sup>224</sup> Bergmann in Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 11. A. 2016, § 61 AsylG Rn. 4.

anderen Arbeitnehmer, die ein Recht auf vorrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt haben, zur Verfügung stehen und der Schutzsuchende nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als andere Arbeitnehmer beschäftigt wird.<sup>225</sup>

### **bb) Arbeitsgelegenheiten**

Die §§ 5 Abs. 4 und 5a Abs. 1 AsylbLG ermöglichen es, bestimmten Schutzsuchenden, die nicht mehr im schulpflichtigen Alter sind, Arbeitsgelegenheiten anzubieten oder zuzuweisen, zu deren Wahrnehmung sie in der Regel verpflichtet sind.

Zweck dieser Regelungen ist es unter anderem, den Tagesablauf der Leistungsberechtigten zu strukturieren, Möglichkeiten der gesellschaftlichen Teilhabe und des Spracherwerbs zu eröffnen und den Einstieg in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Gemäß § 10 AsylbLG ist die jeweilige Landesregierung oder die von ihr beauftragte oberste Landesbehörde hierfür zuständig.

### **cc) Ausbildung**

Die Aufnahme einer Berufsausbildung hängt, wie die Arbeitsaufnahme, grundsätzlich von der Zustimmung der BA ab. Eine Ausnahme hierzu findet sich in § 32 Abs. 2 Nr.3 BeschV. Danach ist eine Zustimmung der BA zu der Erlaubnis nicht erforderlich, wenn der Schutzsuchende eine Berufsausbildung anstrebt, die staatlich anerkannt oder ein vergleichbar geregelter Ausbildungsberuf ist. Es entscheidet daher allein die Ausländerbehörde.

### **dd) Anerkennung ausländischer Abschlüsse**

Gerade für erwachsene Migranten ist es für ihre Integration in die Gesellschaft von zentraler Bedeutung, einen Arbeitsplatz zu finden. Auch die Bundesrepublik hat nicht nur angesichts des steigenden Bedarfs an Fachkräften, sondern auch zur Entlastung der sozialen Sicherungssysteme, ein erhebliches Interesse daran, Migranten in die Arbeitswelt zu integrieren. Dabei ist eine entsprechende berufliche Qualifikation unerlässlich. Viele der Migranten haben indes eine berufliche Qualifikation bereits vor ihrer Migration in die Bundesrepublik im Ausland erworben. Daher kennt die deutsche Rechtsordnung mittlerweile ein komplexes System zur Bewertung und Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse,

---

<sup>225</sup> Neundorf in Kluth/Heusch, Ausländerrecht, 12. Ed. 2016, § 61 AsylG Rn. 7.

um die Integration in die Arbeitswelt zu fördern und eine qualifikationsadäquate Beschäftigung zu erreichen.<sup>226</sup> Auf Bundesebene steht dabei das Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG)<sup>227</sup> im Mittelpunkt, das die Verfahren und Kriterien zur Ermittlung der Gleichwertigkeit von ausländischen Berufsqualifikationen mit dem jeweiligen deutschen Abschluss regelt. Daneben enthalten viele der berufsrechtlichen Fachgesetze spezielle Regelungen für die jeweiligen Berufe, die den allgemeinen Regeln des BQFG vorgehen (§ 2 Abs. 1 S. 1 BQFG).

Wer über die Gleichwertigkeit einer Berufsqualifikation entscheidet, hängt nach der Konzeption des BQFG zunächst davon ab, ob es sich bei dem jeweiligen Beruf um einen sogenannten reglementierten Beruf handelt. Ein Beruf ist nach der Legaldefinition des § 3 Abs. 5 BQFG reglementiert, wenn die Aufnahme oder Ausübung der beruflichen Tätigkeit durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften an den Besitz bestimmter Berufsqualifikationen gebunden ist. Dazu gehören zum Beispiel Ärzte, Steuer- und Wirtschaftsberater, Rechtsanwälte und Meister im zulassungspflichtigen Handwerk. Zu den nicht-reglementierten Berufen zählen etwa Industriemechaniker, Elektriker, juristische Fachangestellte und Steuerfachangestellte.<sup>228</sup>

Für die Feststellung der Gleichwertigkeit ist im Falle eines nicht-reglementierten Berufs die in § 8 Abs. 1 BQFG genannte Berufskammer zuständig, in deren Bereich der Beruf fällt. Existiert keine Kammer für den entsprechenden Berufsbereich oder ist ein Berufsbereich in § 8 Abs. 1 BQFG nicht genannt, bestimmt das Land nach § 8 Abs. 2 und 4 BQFG die zuständige Stelle. Für Berufe im öffentlichen Dienst des Bundes bestimmt die oberste Bundesbehörde die zuständige Stelle (§ 8 Abs. 3 BQFG). Im Bereich der Berufe, die in die Zuständigkeit der Länder fallen, haben diese entsprechende Gesetze erlassen.<sup>229</sup> Dazu gehören beispielsweise Erzieher, Ingenieure und Architekten.

Bezieht sich die in Frage stehende Qualifikation dagegen auf einen reglementierten Beruf, richtet sich die zuständige Stelle gemäß § 13 Abs. 5 BQFG nach dem jeweiligen Fachrecht.

---

<sup>226</sup> Vgl. die Erläuterungen zum Anerkennungsgesetz des Bundes vom 15.03.2012 S. 3; [https://www.anerkennung-in-deutschland.de/media/20120320\\_erlaeuterungen\\_zum\\_anerkennungsg\\_bund.pdf](https://www.anerkennung-in-deutschland.de/media/20120320_erlaeuterungen_zum_anerkennungsg_bund.pdf) (Stand: 20.12.2016).

<sup>227</sup> Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen vom 6. Dezember 2011, BGBl. I S. 2515.

<sup>228</sup> Vgl. die Erläuterungen zum Anerkennungsgesetz des Bundes vom 15.03.2012 S. 5; [https://www.anerkennung-in-deutschland.de/media/20120320\\_erlaeuterungen\\_zum\\_anerkennungsg\\_bund.pdf](https://www.anerkennung-in-deutschland.de/media/20120320_erlaeuterungen_zum_anerkennungsg_bund.pdf) (Stand: 20.12.2016).

<sup>229</sup> Vgl. die Erläuterungen zum Anerkennungsgesetz des Bundes vom 15.03.2012 S. 6; [https://www.anerkennung-in-deutschland.de/media/20120320\\_erlaeuterungen\\_zum\\_anerkennungsg\\_bund.pdf](https://www.anerkennung-in-deutschland.de/media/20120320_erlaeuterungen_zum_anerkennungsg_bund.pdf) (Stand: 20.12.2016).

### **ee) Arbeitsvermittlung**

Die §§ 35 ff. SGB III regeln die Vermittlung als Ausformung der im Dritten Kapitel des SGB III geregelten aktiven Arbeitsförderung. Aufgabe der Agentur für Arbeit ist es, den Ausbildungssuchenden, Arbeitssuchenden und den Arbeitgebern Hilfe bei der Ausbildungsvermittlung und Arbeitsvermittlung zu leisten, § 35 Abs. 1 SGB III. Den Vermittlungsumfang regelt § 35 Abs. 1 S. 2 und 3, Abs. 2 und 3 SGB III und die Grundsätze der Arbeitsvermittlung § 36 SGB III. Danach darf die Vermittlung nicht gegen die guten Sitten oder ein Gesetz verstoßen, und das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz ist einzuhalten. Die Agentur für Arbeit hat gemäß § 37 Abs. 1 SGB III mit dem Arbeits- oder Ausbildungssuchenden eine Potenzialanalyse vorzunehmen sowie eine Eingliederungsvereinbarung zu schließen, die Eingliederungsziele enthält. § 38 SGB III enthält Regelungen über die Pflichten der Ausbildungs- und Arbeitssuchenden, Rechte und Pflichten der Arbeitgeber sind in § 39 SGB III geregelt.

Hinsichtlich der Eingliederung von Ausländern enthält § 131 SGB III Sonderregelungen. Danach können Schutzsuchende, von denen zu erwarten ist, dass sie sich rechtmäßig und dauerhaft im Bundesgebiet aufhalten werden und eine Aufenthaltsgestattung besitzen, besonders gefördert, wenn sie gemäß § 61 AsylG eine Erwerbstätigkeit nicht ausüben dürfen, § 131 S. 1 SGB III. Dies gilt nach S. 2 nicht für Ausländer, die aus einem sicheren Herkunftsland stammen.

Die Förderung der Ausländer mit Aufenthaltsgestattung umfasst dabei Leistungen nach dem Zweiten und Dritten Unterabschnitt des Ersten Abschnitts des Dritten Kapitels des SGB III sowie Leistungen nach den §§ 44 und 45 SGB III. Hierzu gehört insbesondere die Beratung und Vermittlung als aktive Arbeitsförderung, wofür die BA zuständig ist.

### **ff) Förderung der beruflichen Eingliederung**

Wie bereits ausgeführt, können gemäß § 131 S. 1 SGB III für Schutzsuchende mit einer Aufenthaltsgestattung nach dem Asylgesetz, die aufgrund des § 61 AsylG keine Erwerbstätigkeit ausüben dürfen, Leistungen nach §§ 44 und 45 SGB III erbracht werden. Hierbei handelt es sich um Regelungen zur Aktivierung und Eingliederung. § 44 SGB III regelt dabei die Förderung aus dem Vermittlungsbudget. Nach Abs. 1 S. 1 können Arbeits- oder Ausbildungssuchende sowie von Arbeitslosigkeit Bedrohte aus diesem bei der Anbahnung oder Aufnahme einer versicherungspflichtigen Beschäftigung gefördert werden, wenn es für die berufliche Eingliederung notwendig ist. Dadurch sollen insbesondere die

Eingliederungsziele unterstützt werden, § 44 Abs. 1 S. 2 SGB III. Nach S. 3 können mit der Förderung die angemessenen Kosten übernommen werden. Darüber hinaus ist eine Förderung möglich, wenn sich eine versicherungspflichtige Beschäftigung in einem anderen Mitgliedstaat oder der Schweiz anbietet oder aufgenommen wird, § 44 Abs. 2 SGB III. § 44 Abs. 3 SGB III regelt den Umfang der Förderung aus dem Vermittlungsbudget.

Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung sind in § 45 SGB III normiert. Zuständig ist hierfür die BA.<sup>230</sup> Nach § 45 Abs. 1 S. 1 SGB III können die Adressaten bei der Teilnahme an Maßnahmen, die ihre berufliche Eingliederung unterstützen, gefördert werden, wobei der Stabilisierungs- und Unterstützungsbedarf zu berücksichtigen ist, § 45 Abs. 1 S. 2 SGB III. Dies gilt auch bei einer versicherungspflichtigen Tätigkeit in einem anderen EU-Mitgliedstaat oder der Schweiz, § 45 Abs. 1 S. 3 SGB III. Die angemessenen Kosten sollen von der Förderung umfasst werden, wobei die Förderung auf die Weiterleistung von Arbeitslosengeld beschränkt werden kann, § 45 Abs. 1 S. 4 und 5 SGB III. § 45 Abs. 2 SGB III regelt die Einzelheiten zu Dauer und Zweck der Maßnahme und Abs. 3 die Möglichkeit der Übertragung der Aufgabe auf einen anderen Träger. Die Einzelheiten zum Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein regeln Abs. 4, 5 und 7. Abs. 6 enthält Regelungen hinsichtlich der Vergütung der Maßnahmen.

Für die Maßnahmen nach den §§ 44 und 45 SGB III ist nach § 327 SGB III die Agentur für Arbeit zuständig, in deren Bezirk der Ausländer bei Eintritt der leistungsbegründenden Tatbestände seinen Wohnsitz hat.

### **III. Zusammenfassung und Konsequenzen**

Schon die Anzahl der Themenbereiche verdeutlicht, dass es sich bei den Aufgabenfeldern Migration und Integration um Querschnittsmaterien handelt, an deren Bearbeitung typischerweise eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure beteiligt sind. Dabei sind die Verwaltungskompetenzen zwischen Bundes- und Landesbehörden aufgeteilt. Insbesondere liegen wesentliche Zuständigkeiten bei den kommunalen Gebietskörperschaften, die zwar verwaltungsorganisatorisch den Ländern zuzuordnen sind, aufgrund der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie aber dennoch eine besondere Stellung einnehmen. Innerhalb von Bund oder Ländern verteilen sich die Regierungskompetenzen schließlich auf die Ressorts unterschiedlicher oberster Bundes- und Landesbehörden. Eine Gemengelage der

---

<sup>230</sup> *Schmidt* in Rolfs/Giesen/Kiekebohm/Udsching, BeckOK, Sozialrecht, 42. Ed. 2016, § 45 SGB III Rn. 3.

Zuständigkeiten existiert daher nicht nur auf administrativer, sondern auch auf gubernativer Ebene.

## **1. Ordnung nach beteiligten Akteuren**

Im Folgenden werden zunächst besondere Akteure vorgestellt, die Koordinierungsfunktionen im Bereich der Integration einnehmen. Anschließend werden zum einen die wichtigsten beteiligten Ministerien vorgestellt und zum anderen die maßgeblichen Akteure der administrativen Ebene zusammengefasst. Dabei wird zwischen Bundes- und Landesebene differenziert.

### **a) Bundesebene**

Auf Bundesebene sind vor allem das Bundesministerium des Innern sowie das Bundesministerium für Arbeit und Soziales politisch verantwortlich. Unterstützt werden sie von verschiedenen Institutionen zur Koordination der Migrations- beziehungsweise Integrationspolitik. Administrativ werden auf Bundesebene in erster Linie das BAMF und die BA tätig.

#### **aa) Besondere Akteure**

Ende des Jahres 2015 verabschiedete die Bundesregierung ein „Konzept zur Koordinierung der Flüchtlingslage“ durch Kabinettsbeschluss.<sup>231</sup> Zu diesem Konzept gehört insbesondere die Installation eines neuen Stabes im Bundeskanzleramt für die „Flüchtlingspolitik“. Der Kanzleramtschef Peter Altmaier wurde zum Gesamtkoordinator für diesen Bereich ernannt. Seine Aufgabe ist es, die auf die Ministerien verteilten Aufgaben zu bündeln und zu koordinieren, um die Ressourcen der einzelnen Ressorts optimal auszuschöpfen.

Neben dem „Flüchtlingskoordinator“ gibt es auf Bundesebene seit 1978 eine/n Beauftragte/n für Migration, Flüchtlinge und Integration, welche/r zu Beginn noch den Titel „Ausländerbeauftragte/r“ trug und zwischenzeitlich auch „Integrationsbeauftragte/r“ genannt wurde.<sup>232</sup> Die gesetzliche Grundlage dieses Amtes findet sich in den §§ 92 ff. AufenthG. Die konkreten Aufgaben des/der Beauftragten sind in § 93 AufenthG normiert. Dieser Aufgabenkatalog räumt der/dem Beauftragten die Möglichkeit ein, umfassend auf

---

<sup>231</sup> Siehe: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/10/2015-10-07-kabinettkoordinierungskonzept-fluechtlinge.html> (Stand: 22.12.2016).

<sup>232</sup> Siehe:

[https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/Beauftragte fuer Integration/amtPerson/\\_node.html;jsessionid=8B466FBCEEFBEE2D232D09305606E3F3.s6t1](https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/Beauftragte fuer Integration/amtPerson/_node.html;jsessionid=8B466FBCEEFBEE2D232D09305606E3F3.s6t1) (Stand 21.12.2016).

Gesetzgebung und Verwaltung Einfluss zu nehmen.<sup>233</sup> Dazu wird der Beauftragte nach § 94 AufenthG bei Rechtsetzungsvorhaben, die Angelegenheiten der Migration und Integration betreffen, frühzeitig beteiligt. Daneben gehört es unter anderem zu seinen/ihren Aufgaben, die Zuwanderungsentwicklung zu beobachten und die Integration von Migranten zu fördern sowie entsprechende Initiativen anzuregen und zu unterstützen. Dabei arbeitet er/sie mit den entsprechenden Stellen der Gemeinden, der Länder, und anderer EU-Mitgliedstaaten zusammen.

Der Beauftragte wird von der Bundesregierung bestellt<sup>234</sup> und hat den Rang eines Staatsministers.<sup>235</sup> Die Bezeichnung „Staatsminister“ darf ein Parlamentarischer Staatssekretär für die Dauer seines Amtsverhältnisses oder für die Wahrnehmung einer bestimmten Aufgabe führen, wenn ihm dieses Recht durch den Bundespräsidenten verliehen wurde, § 8 Parlamentarische Staatssekretäre-Gesetz (ParlStG). Hierbei handelt es sich um eine Änderung der Amtsbezeichnung.<sup>236</sup> Bei dem Beauftragten handelt es sich folglich um einen Parlamentarischen Staatssekretär. Letztere sind zwingend Mitglieder des Deutschen Bundestages.<sup>237</sup> Deren Aufgabe ist es gemäß § 1 Abs. 2 ParlStG die Mitglieder der Bundesregierung, denen sie beigegeben sind, bei der Erfüllung ihrer Regierungsaufgaben zu unterstützen. Ob und für welches Mitglied der Bundesregierung sie bestellt werden entscheidet die Bundesregierung nach freiem Ermessen.<sup>238</sup>

Nach § 92 Abs. 2 S. 1 AufenthG ist das Amt des Beauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration bei einer obersten Bundesbehörde einzurichten. Die Zuordnung erfolgte aufgrund des Organisationserlasses der Bundeskanzlerin vom 22.11.2005<sup>239</sup>. Danach ist das Amt dem Bundeskanzleramt zugewiesen.

Unterstützt und beraten wird der Bundesbeauftragte durch den sogenannten „Integrationsbeirat“.<sup>240</sup> Der Beirat besteht aus der Vorsitzenden sowie 32 nach bestimmten Kriterien zu berufenden Mitgliedern (und drei ständigen Gästen) und soll Impulse für die Integration in Deutschland setzen.

---

<sup>233</sup> *Samei* in Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 11. A. 2016, § 93 AufenthG Rn. 2.

<sup>234</sup> *Eichenhofer* in Kluth/Heusch, Ausländerrecht, 12. Ed. 2016, § 92 AufenthG, Rn. 2 und 5.

<sup>235</sup> BGBl. I 2005, 3197, 3198.

<sup>236</sup> *Busse* in ders., Parlamentarische Staatssekretäre-Gesetz, 2. A. 2014, § 8 Rn. 2.

<sup>237</sup> *Busse* in ders., Parlamentarische Staatssekretäre-Gesetz, 2. A. 2014, § 1 Rn. 6.

<sup>238</sup> *Busse* in ders., Parlamentarische Staatssekretäre-Gesetz, 2. A. 2014, § 1 Rn. 2.

<sup>239</sup> BGBl. I 2005, 3197, 3198.

<sup>240</sup> Erlass über die Errichtung eines Beirats der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, abrufbar unter: [https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/IB/Anlagen/2011-01-20-erlass-integrationsbeirat.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/IB/Anlagen/2011-01-20-erlass-integrationsbeirat.pdf?__blob=publicationFile&v=2), (Stand: 21.12.2016).

Die Bundesministerien sind nach § 21 der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) dazu verpflichtet, sowohl mit den Koordinatoren als auch den Beauftragten der Bundesregierung zusammenzuarbeiten.

### **bb) Ministerien**

Zentrale Bedeutung kommt in den Bereichen Migration und Integration neben dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales dem Bundesministerium des Innern zu. Das Bundesministerium des Innern ist als oberste Bundesbehörde für eine Vielzahl der migrations- und integrationsspezifischen (politischen) Entscheidungen zuständig. Insbesondere sind ihm das BAMF und die Bundespolizei zu- beziehungsweise nachgeordnet.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ist unter anderem für Leitung und Politik im Bereich der Arbeitsmigration und im sozialen Bereich, insbesondere der sozialen Leistungsverwaltung verantwortlich. Als oberste Bundesoberbehörde, der die BA zugeordnet ist, führt es die Rechtsaufsicht über diese. Soweit es um die Integration von Ausländern in den Arbeitsmarkt geht, obliegt ihm darüber hinaus die Fachaufsicht.<sup>241</sup> Durch Rechtsverordnung<sup>242</sup> kann das Ministerium der BA in diesen Bereichen abstrakt-generelle Vorgaben machen.

Da die Integration von Schutzsuchenden als Querschnittsmaterie nahezu alle Lebensbereiche berührt, sind daneben eine Vielzahl weiterer Ministerien, wie zum Beispiel das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend an der bundesdeutschen Integrationspolitik beteiligt. Unter anderem wird von dem Ministerium mit dem Bundesprogramm „Stark im Beruf – Mütter mit Migrationshintergrund steigen ein“ das Ziel verfolgt Müttern mit Migrationshintergrund den Erwerbseinstieg zu erleichtern.<sup>243</sup>

### **cc) Nachgeordnete Behörden**

Zu den Behörden, die auf Bundesebene in erster Linie administrativ tätig werden, gehört neben dem BAMF<sup>244</sup> insbesondere die BA. So bedarf die Erteilung einer Arbeitserlaubnis für Ausländer in vielen Fällen einer Genehmigung durch die BA. Darüber hinaus können die BA

---

<sup>241</sup> Vgl. § 288 SGB III.

<sup>242</sup> Vgl. die Beschäftigungsverordnung (BeschV) vom 6. Juni 2013 (BGBl. I S. 1499).

<sup>243</sup> <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/chancen-und-teilhabe-fuer-familien/familien-mit-migrationshintergrund/73588> (Stand: 07.02.2017)

<sup>244</sup> Zum Aufgabenbereich des BAMF siehe unter C. II. 1. a) aa) (3).

beziehungsweise die örtlichen Agenturen für Arbeit Maßnahmen zur Erlangung von Sprachkenntnissen fördern und Leistungen der aktiven Arbeitsförderung erbringen. Die Agenturen sind außerdem für die Erbringung bestimmter Leistungen nach dem SGB II zuständig.

## **b) Länderebene**

Die Verantwortlichkeiten für Aufgaben der Migration und Integration auf Länderebene sind in einem verästelten System verteilt. Grundsätzlich liegt die politische Verantwortung bei den jeweils sachlich zuständigen Ministerien, wobei auch den Integrations- und Ausländerbeauftragten eine wichtige Rolle zukommt. Auf administrativer Ebene sind insbesondere die einzelnen Kommunen in das System eingebunden.

### **aa) Besondere Akteure**

Mittlerweile existiert in den Bundesländern das Amt eines Integrations- oder Ausländerbeauftragten.<sup>245</sup> An dieser Stelle können exemplarisch die jeweiligen Gesetze aus Schleswig-Holstein<sup>246</sup> und Sachsen<sup>247</sup> hervorgehoben werden. Die Aufgaben und Befugnisse der Beauftragten entsprechen dabei im Wesentlichen denen der Bundesbeauftragten.<sup>248</sup> Mancherorts sind diese Ämter bei den jeweils für Integration zuständigen Ministerien eingerichtet, teilweise bei der jeweiligen Landesregierung oder wie in Schleswig-Holstein und Sachsen bei der Präsidentin/dem Präsidenten des Landtages.

Ähnlich dem Integrationsbeirat auf Bundesebene gibt es entsprechende Institutionen vielfach auch auf Landesebene. Exemplarisch sei etwa auf die Landesintegrationsbeiräte in Brandenburg<sup>249</sup>, in Niedersachsen<sup>250</sup>, in Sachsen-Anhalt<sup>251</sup> und in Thüringen<sup>252</sup> verwiesen.

In einigen Bundesländern gibt es darüber hinaus – ähnlich wie auf Bundesebene – das Amt eines Flüchtlingskoordinators, das beispielsweise in Hessen vom Chef der Staatskanzlei

---

<sup>245</sup> Vgl. die Auflistung auf

<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/IB/laenderbeauftragte.html;jsessionid=34465AE80A65EF734ECA97234115AE3A.s6t1> (Stand: 21.12.2016).

<sup>246</sup> Gesetz über die Beauftragte oder den Beauftragten für Flüchtlings-, Asyl- und Zuwanderungsfragen v. 28. 10.1998 (FlüBeauftrG SH), GVOBl. 1998, 320.

<sup>247</sup> Gesetz über den Sächsischen Ausländerbeauftragten v. 09.03.1994 (SächsAuslBeauftrG), SächsGVOBl. 1994 Nr. 16, S. 465.

<sup>248</sup> Vgl. z.B. § 3 SächsAuslBeauftrG und § 2 FlüBeauftrG SH.

<sup>249</sup> Siehe: <http://www.masgf.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.186686.de> (Stand: 21.12.2016).

<sup>250</sup> Siehe: [http://www.migrationsbeauftragte-niedersachsen.de/?page\\_id=217](http://www.migrationsbeauftragte-niedersachsen.de/?page_id=217) (Stand: 21.12.2016).

<sup>251</sup> Siehe: <http://www.integriert-in-sachsen-anhalt.de/netzwerke/gremien/landesintegrationsbeirat/> (Stand: 21.12.2016).

<sup>252</sup> Siehe: <http://www.thueringen.de/th4/tmmjv/integration/lib/> (Stand: 21.12.2016).

eingegenommen wird, dessen Aufgabe es ist, die hessische Asyl- und Flüchtlingspolitik zu koordinieren.<sup>253</sup> In Rheinland-Pfalz hat die Landesregierung einen Sonderstab für Flüchtlingshilfe ins Leben gerufen, dessen Leitung der sogenannte Flüchtlingskoordinator innehat. Der Stab koordiniert die Flüchtlingsunterkünfte, die Ausreise von Flüchtlingen und die Registrierung der Asylbewerber.<sup>254</sup> In Hamburg wurde ein Zentraler Koordinierungsstab für Flüchtlinge (ZKF) eingerichtet, der sich um die Bündelung von Durchführungsaufgaben im Bereich der Unterbringung kümmern und zudem ressortübergreifende Aufgaben abstimmen, steuern und darüber berichten soll.<sup>255</sup> Ähnliche Koordinierungsstäbe gibt es auch in Baden-Württemberg (beim Innenministerium) und im Berliner Senat. Auch in Schleswig-Holstein wurde mit dem Bevollmächtigten für Integration der Landesregierung ein weiteres Amt neben dem des Beauftragten für Flüchtlings-, Asyl- und Zuwanderungsfragen ins Leben gerufen.<sup>256</sup> Aufgabe des Bevollmächtigten ist es nunmehr, die Landesregierung in allen integrationspolitischen Angelegenheiten zu beraten und in den Gremien der Bundesintegrationsbeauftragten und der Länder- und kommunalen Integrationsbeauftragten mitzuwirken und die Regierung dort zu vertreten.

Es wird deutlich, dass insbesondere auf Landesebene neben den Ministerien sowie den administrativ tätigen, nachgeordneten Behörden eine erhebliche Anzahl weiterer, mit Integration und Migration befasster, staatlicher Akteure existiert. Außerdem gibt es etliche private Organisationen und ehrenamtlich tätige Bürger, die einen bedeutsamen Beitrag auf diesem Gebiet leisten. Die Tätigkeiten der verschiedensten Akteure zu bündeln und zu koordinieren, um effektivere Abläufe zu ermöglichen und eine sinnvolle Förderung gestalten zu können, ist die wesentliche Bedingung, um eine geordnete und effektive Migration und Integration zu gewährleisten. Eine gesetzliche Regelung der Zusammenarbeit der Landesbeauftragten mit den kommunalen Beauftragten oder Koordinatoren und der beratenden Gremien scheint insofern ein guter Ansatzpunkt zu sein, um bestehende Synergien bestmöglich zu nutzen und neue zu schaffen.

---

<sup>253</sup> Vgl. die Pressemitteilung der Hessischen Staatskanzlei v. 13.10.2015, abrufbar unter: <https://staatskanzlei.hessen.de/presse/pressemitteilung/landesregierung-buendelt-politische-koordinierung-der-asyl-und-0> (Stand: 21.12.2016).

<sup>254</sup> Siehe: [http://www.rhein-zeitung.de/region/politik-rheinland-pfalz\\_artikel,-wir-schaffen-das-detlef-placzek-leitet-den-sonderstab-fluechtlinge-\\_arid,1384502.html](http://www.rhein-zeitung.de/region/politik-rheinland-pfalz_artikel,-wir-schaffen-das-detlef-placzek-leitet-den-sonderstab-fluechtlinge-_arid,1384502.html) (Stand: 21.12.2016).

<sup>255</sup> Siehe: <http://www.hamburg.de/zkf/> (Stand: 21.12.2016).

<sup>256</sup> Siehe: <https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte//integration/integrationsbevollmaechtigter.html> (Stand: 21.12.2016).

## **bb) Besondere Akteure auf kommunaler Ebene**

Auf kommunaler Ebene gibt es zum Teil ebenfalls besondere Ämter, um Migration und Integration zu lenken und zu koordinieren. Die kommunale Koordination scheint dort besonders gut zu gelingen, wo es eine entsprechende landesrechtliche Grundlage gibt. So wurde zum Beispiel im November 2015 in Baden-Württemberg das Partizipations- und Integrationsgesetz<sup>257</sup> beschlossen, das unter anderem der Einrichtung verschiedener, sich mit Belangen der Integration befassender Gremien und Ämter in den Kommunen einen rechtlichen Rahmen gibt. Es scheint auf dieser Grundlage zu einer flächendeckenden Installation des Amtes des kommunalen Integrationsbeauftragten gekommen zu sein.<sup>258</sup> Einschlägige Gesetze gibt es etwa auch in Berlin<sup>259</sup> und Nordrhein-Westfalen<sup>260</sup>.

Nach § 7 Abs. 1 BerlPartIntG muss etwa in jedem Berliner Bezirk vom Bezirksamt nach Anhörung der örtlichen Migrant\*innenorganisationen ein/e Bezirksbeauftragte/r für Integration und Migration ernannt werden. Seine/Ihre Aufgabe ist es nach § 7 Abs. 1 BerlPartIntG insbesondere, darauf hinzuwirken, dass bei allen wichtigen Vorhaben die Belange von Menschen mit Migrationshintergrund berücksichtigt werden und Integrationsmaßnahmen in den Bezirken durch Anregungen und Vorschläge zu unterstützen.

Das Teilhabe- und Integrationsgesetz NRW hat einen etwas anderen Ansatz. So fördert das Land nach Maßgabe entsprechender Förderrichtlinien kommunale Integrationszentren in den Kommunen, die über ein Integrationskonzept verfügen (vergleiche § 7 Abs. 1 Teilhabe- und Integrationsgesetz NRW). Für die Beratung, Begleitung und den Informationsaustausch der kommunalen Integrationszentren muss das Land nach § 7 Abs. 1 Teilhabe- und Integrationsgesetz NRW eine zentrale Stelle unterhalten. Zudem sieht § 10 Teilhabe- und Integrationsgesetz NRW die Möglichkeit einer Förderung und Mitwirkung der kommunalen Integrationsräte und Integrationsausschüsse auf Landesebene vor.

Nach § 3 Abs. 7 SächsAuslBeauftrG ist der Ausländerbeauftragte des Landes Sachsen verpflichtet, mit den kommunalen Ausländerbeauftragten zusammenzuarbeiten und sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen. In Sachsen-Anhalt obliegt es den Integrationskoordinatoren in den Landkreisen und kreisfreien Städten, die vor Ort tätigen Behörden und Organisationen zur Förderung der Integration von Migrant\*innen

---

<sup>257</sup> Partizipations- und Integrationsgesetz für Baden-Württemberg (PartIntG BW), LT-Drs. 15/7784 S. 2.

<sup>258</sup> Vgl. dazu die Übersicht auf der Homepage des Sozialministeriums BW: <http://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/de/service/integrationsbeauftragte/> (Stand: 21.12.2016).

<sup>259</sup> Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin v. 15.12.2010 (Ber.PartIntG), GVBl. S. 560.

<sup>260</sup> Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen v. 14.02.2012 (Teilhabe- und Integrationsgesetz), GV. NRW. S. 97.

zusammenzubringen.<sup>261</sup> Im Freistaat Bayern gibt es derzeit einen Gesetzesentwurf für ein „Integrationsgesetz“.<sup>262</sup> Eine besondere kommunale Organisation sieht der Entwurf jedoch nicht vor.

### **cc) Ministerien**

Auf gubernativer Ebene gibt es mittlerweile in nahezu allen Bundesländern Ministerien, die eigene Abteilungen für die Bereiche Migration und/oder Integration eingerichtet haben. Ein eigenständiges Integrationsministerium hatte nur das Bundesland Baden-Württemberg in der Legislaturperiode von 2011 bis April 2016.<sup>263</sup> Im Zuge des Regierungswechsels im Jahr 2016 kam es zu einer Änderung der Geschäftsbereiche einiger Landesministerien, was dazu geführt hat, dass sich fortan die Ministerien für Soziales und Integration und für Inneres, Digitalisierung und Migration um die Aufgabenbereiche des ehemaligen Integrationsministeriums kümmern. Hintergrund war wohl, dass es dem Ministerium an wichtigen Zuständigkeiten sowie einem Gesamtkonzept fehlte.<sup>264</sup>

Häufig ist das Themenfeld Integration in den Ministerien angesiedelt, in denen auch soziale Themen bearbeitet werden (zum Beispiel das Bayrische Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration, das Hessische Ministerium für Soziales und Integration oder das Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales Mecklenburg-Vorpommerns). Zwingend ist dies allerdings nicht. So wird das Aufgabenfeld in Schleswig-Holstein federführend vom Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten wahrgenommen und in Thüringen vom Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz. Freilich sind letztlich auch auf Landesebene je nach konkreter Aufgabe beziehungsweise Fragestellung gegebenenfalls mehrere Ministerien involviert. Zentrale Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang dem jeweils für den Bildungsbereich zuständigen Ministerium zu. Die zuständigen Minister (beziehungsweise Senatoren) treffen sich regelmäßig im Rahmen der Integrationsministerkonferenz.<sup>265</sup>

---

<sup>261</sup> Siehe dazu: <http://www.integriert-in-sachsen-anhalt.de/netzwerke/koordinierungsstellen/> (Stand: 21.12.2016).

<sup>262</sup> Lt. Drs. 17/11362.

<sup>263</sup> <http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/sixcms/media.php/3024/Auszug%20Denkschrift%202015%20-%20Beitrag%20Nr.%2025.pdf> (Stand: 27.01.2016).

<sup>264</sup> So zumindest die Mitteilung des Landesrechnungshofes, Lt-Drs. 15/7025.

<sup>265</sup> Vgl. dazu <http://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/de/integration/integrationsministerkonferenz/> (Stand: 21.12.2016).

#### **dd) Nachgeordnete Behörden**

Auf Landesebene gehören vor allem die Ausländerbehörden zu den zentralen Akteuren in den Bereichen der Migration und Integration. Die Ausländerbehörden sind außerhalb des Asylverfahrens grundsätzlich für den Vollzug des Aufenthaltsgesetzes zuständig. Neben der Androhung und Durchführung aufenthaltsbeendender Maßnahmen gehört die Erteilung von Aufenthaltstiteln und Arbeitserlaubnissen zu den insoweit wichtigsten Aufgabenbereichen. Außerdem sind sie für die Feststellung der Teilnahmepflicht an Integrationskursen zuständig. Wie die Darstellung der jeweiligen Ausländerbehörden zeigt,<sup>266</sup> nehmen in vielen Ländern allerdings die Kommunen die Funktion der Ausländerbehörde wahr.

Die kommunalen Gebietskörperschaften sind nach dem jeweiligen Landesrecht überwiegend auch für die Anschlussunterbringung der Schutzsuchenden und währenddessen für die Erbringung der Leistungen nach dem AsylbLG zuständig. Daneben sind die kommunalen Gebietskörperschaften als Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende für die Erbringung bestimmter Leistungen nach dem SGB II zuständig.

## **2. Handlungsbedarf**

In der Bundesrepublik Deutschland existiert für die Aufgaben der Migration und Integration Schutzsuchender ein sehr komplexes Zuständigkeitssystem der öffentlichen Verwaltung, so dass sich insoweit – wie in jedem anderen Verwaltungsverfahren auch – zu Beginn eines Vorgangs (der Schutzsuchende kommt mit seinem Anliegen zur Behörde) die Frage nach der konkreten sachlichen und instanziellen Zuständigkeit stellt. Die Klärung der Kompetenz erhöht zunächst den jeweiligen Aufwand nicht nur für die Behörde, sondern auch für den Schutzsuchenden als Antragsteller oder Betroffenen. Diese zeitliche und finanzielle Belastung rechtfertigt sich nur mit Blick auf die anschließende Leistungskraft einer ausdifferenzierten Verwaltung.

Eine weitere Folge ist die Kommunikation zwischen den verschiedenen Behörden. Schon die Beteiligung mehrerer Stellen im Regelfall und erst recht der Ortswechsel eines Schutzsuchenden machen es erforderlich, dass die Behörden untereinander kommunizieren müssen. Dies ist indes dann ein erhebliches Problem, wenn die Länder mit unterschiedlicher Software arbeiten und die Daten nicht übertragbar sind. In solchen Fällen muss dann die

---

<sup>266</sup> Siehe dazu unter B.II.1.m).

Arbeit der ehemals zuständigen Behörde erneut von der nun zuständigen Behörde vorgenommen werden.

Des Weiteren ist aus der Sicht des Schutzsuchenden problematisch, dass ihm diverse Ansprechpartner begegnen, die jeweils für verschiedene Themen zuständig sind. Vor allem Schutzsuchende, die der deutschen Sprache nicht mächtig sind und denen das deutsche Verwaltungswesen fremd ist, wird es schwerfallen, die für ihr Anliegen zuständige Behörde zu identifizieren. Es wäre dementsprechend sinnvoll, einen einheitlichen Ansprechpartner zu schaffen, damit ein „Herumirren“ des Schutzsuchenden zwischen verschiedenen Behörden verhindert wird.

Ein anschauliches Beispiel bietet die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 AufenthG. Diese ist zu genehmigen, wenn ein Schutzsuchender unanfechtbar als Asylberechtigter anerkannt ist. Während das BAMF über die Asylberechtigung entscheidet, ist die Aufenthaltserlaubnis von der Ausländerbehörde zu erteilen. Dabei sind die Ausländerbehörden an die Entscheidung des BAMF hinsichtlich der Asylberechtigung gebunden. Es stellt sich die Frage, warum die Entscheidung über Asylberechtigung und Aufenthaltserlaubnis nicht einheitlich getroffen wird.

Ferner erschweren die Beteiligung unterschiedlicher Ministerien sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene bei Entscheidungen gegenüber Schutzsuchenden und die damit einhergehende Vielzahl von Weisungsketten ein „von oben“ gesteuertes, einheitliches Vorgehen. Hinzu kommt, dass insbesondere im Bereich der Flüchtlingsunterbringung den kommunalen Gebietskörperschaften zahlreiche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen wurden. Eine Überprüfung der Aufgabenerfüllung erfolgt nur im Wege der Fachaufsicht durch die Länder.

Das BAMF ist nicht in der Lage, diese Problematik zu lösen, weil ihm als Bundesoberbehörde – selbst im Falle der Bundesauftragsverwaltung – gegenüber den anderen Akteuren grundsätzlich weder Weisungs- noch Aufsichtsbefugnisse zustehen.<sup>267</sup> Allenfalls ausnahmsweise können unter den in Art. 84 Abs. 4 GG näher bestimmten Voraussetzungen entsprechende Rechte der Bundesregierung zustehen. Jedoch setzt dies Mängel bei der Ausführung von Bundesrecht durch die Länder voraus, die hier nicht ersichtlich sind.

---

<sup>267</sup> Vgl. *Dittmann* in Sachs, GG, 7. A. 2014, Art. 85 Rn. 18.

Beim Bundesministerium des Innern sind zwar einige wichtige Teilbereiche der Aufgabenfelder Integration und Migration derzeit zugeordnet; allerdings handelt es sich dabei um eine Behörde, in der traditionell Gesichtspunkte der Sicherheit und Ordnung im Vordergrund stehen. Diese Überschneidung der Aufgabenbereiche kann zu Interessenskonflikten führen. Weil der Themenkomplex Integration neben der inneren Sicherheit nur eine untergeordnete Rolle spielt, erfolgt die Lösung dann oftmals zu Lasten der Migrations- und Integrationspolitik.<sup>268</sup> Dem Bundeskanzleramt obliegt zwar die Koordinierung der Flüchtlingspolitik. Dessen Einfluss ist aber durch die Ressortleitungsbefugnis der Bundesminister (Art. 65 S. 2 GG) begrenzt.

Eine Lösung oder zumindest Abschwächung dieser Reibungsverluste kann auf verschiedenen Ebenen ansetzen: Zunächst wäre es möglich Sachkompetenzen – Sachbeurteilung und Sachentscheidung – ungeachtet ihrer derzeitigen Verortung zu bündeln. Letzteres soll in dieser Studie aber nicht weiterverfolgt werden, da damit die grundgesetzliche Verteilung von Verwaltungsangelegenheiten verändert werden würde.

Ferner könnten vorhandene Verwaltungskompetenzen ebenenbezogen zusammengelegt werden. Für den administrativen Bereich sind hierbei zwei verschiedene Lösungssätze denkbar. Zum einen könnte man eine neue Bundesbehörde errichten. Die Ausgestaltung würde dann in der Form eines Bundesamtes erfolgen. In diesem Zusammenhang wäre auch eine Erweiterung des bereits bestehenden BAMF möglich. Andererseits wäre in diesem Bereich die Einrichtung einer lediglich im Hintergrund operierenden Stelle möglich. Zu diesem Zweck könnte ein Shared Service Center gegründet werden, welches operative Hilfstätigkeiten für mehrere Behörden übernehmen könnte.

Schließlich wäre auch die Zusammenführung von Kompetenzen bei der Staatsleitung möglich. Zur Optimierung der Gubernative sind ebenfalls zwei Optionen denkbar. Zum einen könnte hier eine dauerhafte Koordinierungsstelle für die Bereiche Migration und Integration gegründet werden. Als zweite Option kommt die Gründung eines neuen Ministeriums – eines Integrationsministeriums – in Betracht. Mögliche Kompetenzen dieses Ministeriums könnten die Initiierung, Vorbereitung und Strukturierung von Gesetzgebungsprojekten auf dem Gebiet der Migration und Integration sein. Zudem könnten die Kompetenzen des BAMF und der BA in diesem zusammengeführt werden.

---

<sup>268</sup> Jahresgutachten 2014 des Sachverständigenrates deutscher Stiftungen für Integration und Migration, S. 138, (abrufbar unter: [https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2014/11/SVR\\_JG\\_2014\\_WEB.pdf](https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2014/11/SVR_JG_2014_WEB.pdf) (Stand: 02.02.2017)).

## **C. Organisatorische Optionen für eine Verwaltung durch den Bund**

Jede Form verwaltungsorganisatorischer Umgestaltung muss den verfassungsrechtlichen Vorgaben genügen. Im Folgenden wird daher zunächst derjenige Rechtsrahmen umrissen, in dem sich die vorgeschlagenen Organisationsoptionen bewegen. Anschließend wird dann im Einzelnen auf die Optionen und ihre Voraussetzungen eingegangen.

### **I. Staatsrechtlicher Rahmen**

Besondere Bedeutung kommt hier dem im Grundgesetz verankerten Föderalismus zu, der nicht zuletzt in der bundesstaatlichen Verteilung der Verwaltungskompetenzen in den Art. 83 ff. GG seinen Ausdruck findet. Während sich neue administrative Strukturen vor allem an diesen Bestimmungen messen lassen müssen, ist der verfassungsrechtliche Raum für Änderungen im gubernativen Bereich auf Bundesebene durch die Regelungen zur Bundesregierung im VI. Abschnitt der Verfassung (Art. 62 - 69 GG) vorgezeichnet.

#### **1. Der (bundesdeutsche) Föderalismus**

Föderalismus (von lat. *foedus* = Bund) meint im staatsrechtlichen Kontext das politische Ordnungsprinzip einer Bundesstruktur. So gibt es einen Bund von Staaten, die zur Handlungseinheit finden, ohne ihre Eigenständigkeit gegenüber der oberen Ebene preiszugeben.<sup>269</sup> Es werden staatliche Aufgaben zwischen dem Gesamtstaat und den Einzelstaaten (in Deutschland: die Bundesländer) aufgeteilt.<sup>270</sup> Föderalismus bedeutet somit einerseits, dass eine eigenständige Ausgestaltung der Rechtsstellung und der Befugnisse der jeweils unteren Ebene vorliegt, und andererseits, dass staatliche Hoheitsgewalt auf verschiedene, territorial radizierte Hoheitsträger verteilt ist.<sup>271</sup> Nach dieser Ordnung verfügen beide Ebenen über staatlich relevante Organe wie Parlament, Regierung und Gerichte.<sup>272</sup>

Viele Staaten können im Grunde als föderalistisch bezeichnet werden, verwirklichen dieses Prinzip aber mit unterschiedlichen Ausprägungen. Von den weltweit 193 unabhängigen Staaten im Jahre 2006 wiesen 24 ein föderalistisches System auf und umfassten 45% der Weltbevölkerung.<sup>273</sup> Der jeweils praktizierte Föderalismus entwickelte sich an bestimmten räumlichen, politischen, historischen und kulturellen Voraussetzungen des jeweiligen

---

<sup>269</sup> Vgl. *Isensee* in *Isensee/Kirchhof*, HStR, Bd. 6, 3. A. 2008, § 126 Rn. 4.

<sup>270</sup> *Bergmann*, Handlexikon der EU, 5. A. 2015, „Föderalismus“.

<sup>271</sup> *Grzeszick* in *Maunz/Dürig*, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 20 Rn. 18.

<sup>272</sup> *Bergmann*, Handlexikon der EU, 5. A. 2015, „Föderalismus“.

<sup>273</sup> *Isensee* in *Isensee/Kirchhof*, HStR, Bd. 6, 3. A. 2008, § 126 Rn. 3.

Landes.<sup>274</sup> So fällt das Maß an Föderalismus und damit der „Stärke“ der jeweils zur Einheit verbundenen Gliedstaaten mal stärker aus, wie beispielsweise in der Schweiz nach dem Kantonsprinzip, und mal schwächer, wie etwa in Österreich, wo die Bundesländer über keine eigene Justiz verfügen und der Bund mit einer relativ starken Exekutive ausgestattet ist.<sup>275</sup> Im weiteren Sinne kann man auch die Europäische Union als föderal bezeichnen, da sie über Elemente der 3 Staatsgewalten (Exekutive, Legislative und Judikative) verfügt, wenngleich sie als bloßer Staatenverbund völkerrechtlicher Natur ist und im Gegensatz zu den 28 Mitgliedsstaaten, die die EU tragen, keine eigene Staatlichkeit besitzt.

Die *Bundesrepublik* Deutschland ist nach ihrer Verfassung, dem Grundgesetz, ein demokratischer und sozialer Bundesstaat (Art. 20 Abs. 1 GG). Diese Vorschrift ist durch die sogenannte Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG vor Verfassungsänderungen gefeit. Das bedeutet, dass diese Norm beziehungsweise ihre ratio nicht mit einer Zweidrittelmehrheit im Bundestag und Bundesrat geändert werden kann. Deutschland verwirklicht „seinen“ Föderalismus zuvörderst in einer Aufteilung zwischen dem Bund und den 16 Bundesländern mit samt der kommunalen Gebietskörperschaften. Dabei besitzen die Länder eine eigene Landesverfassung sowie Organe der drei Staatsgewalten. Die Eigenständigkeit der Länder wird besonders in Art. 30 GG deutlich, welcher die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben zu ihrer Sache erklärt. Das föderale Prinzip der Bundesrepublik kommt im Grundgesetz daneben auch in der Präambel deutlich zum Ausdruck: „Die Deutschen in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern (...) haben in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands vollendet“.

Das Grundgesetz hält für die Bereiche der Gesetzgebung, der Verwaltung und der Rechtsprechung Regelungen bereit, welche die grundsätzliche Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern festlegen. Die Art. 70 ff. GG regeln die Verteilung der Zuständigkeit für die Gesetzgebung zwischen Bund und Ländern. Die Zuständigkeit des Bundes ist dabei die Ausnahme vom Regelfall der Länderzuständigkeit. Dies legt Art. 70 GG als „Grundregel unserer bundesstaatlichen Verfassung“<sup>276</sup> fest. Für alle Bereiche, die nicht ausdrücklich dem Bund zugewiesen sind, haben daher die Länder die Gesetzgebungskompetenz inne. So verhält es sich zum Beispiel mit dem Bereich der Bildung, welcher nicht in den Katalogen der Art. 73, 74 GG enthalten ist und daher dem

---

<sup>274</sup> *Isensee* in *Isensee/Kirchhof*, HStR, Bd. 6, 3. A. 2008, § 126 Rn. 3.

<sup>275</sup> S. dazu etwa *Schmid*, Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart, VVDStRL 46 (1988), S. 92 ff.

<sup>276</sup> BVerfGE 16, 64, 79.

Grundsatz nach in die Länderzuständigkeit fällt, was gemeinhin als „Bildungshoheit“ oder „Kulturhoheit“ der Länder bezeichnet wird.<sup>277</sup>

Die Art. 83 ff. GG klären die Grundsätze der Verwaltungszuständigkeit des Bundes und der Länder, wobei die Länder gemäß Art. 83 GG grundsätzlich die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt.<sup>278</sup> Konkretisiert wird diese sogenannte „Landeseigenverwaltung“<sup>279</sup> durch Art. 84 GG, indem den Ländern einerseits die Regelung der Behördeneinrichtung und des Verwaltungsverfahrens überlassen wird, andererseits dem Bund verschiedene Ingerenzrechte eingeräumt werden. Neben der Landeseigenverwaltung kennt die Verfassung die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder im Auftrage des Bundes (Art. 85 GG), die durch eine verminderte Eigenständigkeit der Länder bei der Gesetzesausführung gekennzeichnet ist. Sieht das Grundgesetz, etwa in Art. 87 GG, eine eigene Verwaltung des Bundes vor, bleiben die Länder ausgeschlossen.<sup>280</sup> Somit werden die Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern vollständig aufgeteilt und getrennt.<sup>281</sup> Diesem föderalen Regel-Ausnahme-Prinzip folgend ist auch die Verteilung der weiteren Staatsgewalt – der Judikative – geregelt, nämlich indem die Art. 92 ff. GG abschließend bestimmen, welche Gerichte der Bund errichten kann und für welche Gerichte im Übrigen die Organisation Ländersache ist.<sup>282</sup>

## **2. Die Ausführung der Bundesgesetze durch den Bund**

Der VIII. Abschnitt des Grundgesetzes (Art. 83 – 91 GG) ist überschrieben mit: „Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung“ und klärt die Grundsätze der Verwaltungszuständigkeit des Bundes und der Länder.

### **a) Regel-Ausnahme-Prinzip**

Ausgehend vom föderalen Prinzip sind es die Länder, die gemäß Art. 83 GG grundsätzlich die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt.<sup>283</sup> Diese Aufteilung wirkt gewaltenteilend, erspart Redundanzen in der Behördenstruktur und ermöglicht Synergieeffekte, wenngleich sie eine Rückkopplung vom

---

<sup>277</sup> *Badura* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 7 Rn. 26 f.

<sup>278</sup> BVerfGE 104, 249, 274.

<sup>279</sup> *Dittmann* in Sachs, GG, 7. A. 2014, Art. 84 Rn. 1; *Pieroth* in Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 14. A. 2016, Art. 84 Rn. 1; *Kirchhof* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 83 Rn. 1.

<sup>280</sup> *Kirchhof* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 83 Rn. 1.

<sup>281</sup> BVerfGE 108, 169, 182.

<sup>282</sup> *Hillgruber* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 92 Rn. 77.

<sup>283</sup> BVerfGE 104, 249, 274.

Vollzug in die (Bundes-)Gesetzgebung erschwert, da der Bund in der Regel mangels eigener Verwaltung keine Erfahrung mit den von ihm erlassenen Gesetzen macht.<sup>284</sup>

Art. 86 GG bildet eine Ausnahme zu diesem Grundsatz, indem die Norm Regelungen für die Fälle trifft, in denen die Verfassung eine Bundesverwaltung vorsieht oder ermöglicht.<sup>285</sup> Sie werden in den weiteren Artikeln 87 ff. GG grundsätzlich abschließend aufgeführt.<sup>286</sup> Sieht das Grundgesetz eine Bundesverwaltung vor, bleiben die Länder von der Gesetzesausführung ausgeschlossen.<sup>287</sup> Damit werden die Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern vollständig aufgeteilt und getrennt.<sup>288</sup>

Art. 86 GG bildet zwei Formen der Ausführung von Bundesgesetzen durch den Bund ab: erstens die „bundeseigene“ Verwaltung und zweitens die Verwaltung „durch Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts“. Bundeseigene Verwaltung meint die Verwaltung durch Organe des Bundes ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Hingegen werden die bundesunmittelbaren Körperschaften als rechtlich selbständige Organisationseinheiten, die dem Bunde zugeordnet sind, mittelbar für die Bundesverwaltung tätig.<sup>289</sup> Man spricht bezüglich dieser beiden Fälle auch von der „unmittelbaren Bundesverwaltung“ und der „mittelbaren Bundesverwaltung“.<sup>290</sup>

### **b) Die unmittelbare Bundesverwaltung**

Die unmittelbare Bundesverwaltung zeichnet aus, dass die verwaltenden Staatsbehörden unmittelbar dem Rechtsträger „Bund“ zugeordnet werden.<sup>291</sup> Die Organisationseinheiten der unmittelbaren Bundesverwaltung sind nicht selbst Träger von eigenen Rechten und Pflichten, sondern Rechtsträger dieser für den Bund handelnden Stellen ist der Bund selbst.<sup>292</sup> Daraus folgt für den Bund eine Wahrnehmungskompetenz und die umfassende Steuerungsmacht durch die Fachaufsicht des jeweiligen Ressortministers über diese Stellen.<sup>293</sup> Als Beispiele sind die Bundesministerien als oberste Bundesbehörden und die Bundesoberbehörden zu nennen (Bundeszentralamt für Steuern, Bundesumweltamt und so weiter.). Weitere, nicht im

---

<sup>284</sup> *Oebbecke* in Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. 6, 3. A. 2008, § 136 Rn. 1.

<sup>285</sup> *Ibler* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 86 Rn. 1.

<sup>286</sup> BVerfGE 108, 169, 182.

<sup>287</sup> *Kirchhof* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 83 Rn. 1.

<sup>288</sup> BVerfGE 108, 169, 182.

<sup>289</sup> *Oebbecke* in Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. 6, 3. A. 2008, § 136 Rn. 87.

<sup>290</sup> *Ibler* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 86 Rn. 66.

<sup>291</sup> *Ibler* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 86 Rn. 67.

<sup>292</sup> Ausf. *Traumann*, Die Organisationsgewalt im Bereich der bundeseigenen Verwaltung, 1998, S. 90.

<sup>293</sup> *Ibler* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 86 Rn. 67.

Grundgesetz genannte, aber zulässige und in der Praxis relevante Formen der unmittelbaren Bundesverwaltung sind: nichtrechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts, Bundesbeauftragte oder öffentliche Bundeseinrichtungen wie z. B. das Bundesarchiv.<sup>294</sup>

Die Bundesministerien selbst gehören, soweit sie auch Verwaltungsaufgaben und nicht nur Regierungsaufgaben wahrnehmen, zur unmittelbaren Bundesverwaltung.<sup>295</sup>

Bundesoberbehörden sind Organisationseinheiten ohne eigene Rechtspersönlichkeit, die einem Bundesministerium unmittelbar nachgeordnet und im ganzen Bundesgebiet zuständig sind, ohne jedoch ihnen unterstehende Behörden zu haben.<sup>296</sup> Sie unterstehen der

unmittelbaren Dienst- und Fachaufsicht der Ministerien.<sup>297</sup> Die Errichtung selbstständiger Bundesoberbehörden ist insbesondere auf Grundlage des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG möglich.

Sie sind selbständig, weil beziehungsweise wenn sie organisatorisch deutlich von der für sie zuständigen obersten Bundesbehörde abgesetzt sind, indem sie ihre Sachentscheidungen grundsätzlich ohne Einwirkung des zuständigen Ministeriums treffen und in gewissem Umfang für Personalentscheidungen zuständig sind und eigene Haushaltsmittel verwalten.<sup>298</sup>

Sie sollen hauptsächlich die Bundesministerien von Routineaufgaben oder von Aufgaben entlasten, die speziellen Sachverstand erfordern.<sup>299</sup> Als Beispiel kann das BAMF genannt werden, welches als Bundesoberbehörde in den Geschäftsbereich des BMI eingegliedert ist.<sup>300</sup> Der Bund darf jedoch Bundesoberbehörden nach Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG nur für solche

Aufgaben errichten, die der Sache nach für das ganze Bundesgebiet von einer Oberbehörde ohne Mittel- und Unterbau und ohne die Inanspruchnahme von Verwaltungsbehörden der Länder (ausgenommen: reine Amtshilfe) wahrgenommen werden können.<sup>301</sup>

Die unmittelbare Bundesverwaltung kann aber, wenn es das Grundgesetz zulässt, auch mit eigenem Verwaltungsunterbau (z. B. Mittel- und Unterbehörden) eingerichtet werden.

Bereiche, in denen bundeseigene Mittel- und Unterbehörden zugelassen sind, bilden etwa der Auswärtige Dienst, die Bundesfinanzverwaltung (Art. 87 Abs. 1 S. 1 GG) und die

---

<sup>294</sup> *Ibler* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 86 Rn. 68.

<sup>295</sup> *Ibler* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 86 Rn. 68.

<sup>296</sup> Vgl. BVerfGE 14, 197, 211; *Ibler* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 86 Rn. 67.

<sup>297</sup> *Ibler* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 86 Rn. 68.

<sup>298</sup> *Oebbecke* in Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. 6, 3. A. 2008, § 136 Rn. 91; Die „Selbstständigkeit“ bleibt aber auch bei der Kooperation einer neu geschaffenen Bundesoberbehörde mit einer bereits bestehenden Bundesoberbehörde bestehen und ist erlaubt, soweit dadurch nicht die Verwaltungsselbstständigkeit der Länder angetastet wird, s. *Ibler* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 87 Rn. 245.

<sup>299</sup> *Ibler* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 87 Rn. 252 f.

<sup>300</sup> <http://www.bamf.de/DE/DasBAMF/Aufgaben/Beh%C3%B6rde/die-behoerde-node.html> (Stand: 07.02.2017).

<sup>301</sup> BVerfGE 14, 197, 210 f.; 110, 33, 49; *Hermes* in Dreier, Grundgesetz, Bd. 3, 2. A. 2008, Art. 87 Rn. 88; *Ibler* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 87 Rn. 245.

Bundeswehrverwaltung (Art. 87b Abs. 1 S. 1 GG). Unmittelbare Bundesverwaltung durch Mittel- und Unterbehörden ist ferner in den engen Grenzen des Art. 87 Abs. 3 S. 2 GG für die Fälle möglich, in denen dem Bund auf Gebieten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht, neue Aufgaben erwachsen und dringender Bedarf für die Einrichtung entsprechender Mittel- und Unterbehörden besteht. Diese Voraussetzungen sind angesichts der föderalen Ordnung des Grundgesetzes verhältnismäßig eng zu verstehen, da hier die Länderverwaltung noch stärker verkürzt wird.<sup>302</sup> Die Möglichkeit, Unterbehörden zu errichten, verpflichtet nicht auch dazu, Mittelbehörden zu implementieren.<sup>303</sup> Ein dreistufiger Aufbau ist in Art. 87 Abs. 3 S. 2 GG also nicht vorgegeben, wenngleich die bestehende, bundeseigene Verwaltung nach wie vor diesem dreistufigen, klassischen Leitbild entspricht, beispielsweise in der Bundesfinanzverwaltung (Oberfinanzdirektionen, Hauptzollämter) oder in der Verwaltung der Bundeswasserstraßen (Wasser- und Schifffahrtsdirektionen, Wasser- und Schifffahrtsämter).<sup>304</sup> Ausgeschlossen ist für die Fälle des Art. 87 Abs. 3 S. 2 GG eine mittelbare Bundesverwaltung, denn die Mittel- und Bundesbehörden müssen ausdrücklich bundeseigen sein.<sup>305</sup> Daher dürfen in diesem Rahmen auch keine neuen Aufgaben als Selbstverwaltungsaufgaben in den bestehenden Apparat der mittelbaren Bundesverwaltung gegeben werden.<sup>306</sup>

### **c) Die mittelbare Bundesverwaltung**

Die zweite in Art. 86 GG genannte Form der Bundesverwaltung („durch bundesunmittelbare Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts“) stellt die sogenannte mittelbare Bundesverwaltung dar. Die Bundesverwaltung wird in diesem Falle durch besondere, vom Rechtsträger Bund getrennte und rechtlich selbständige juristische Personen des öffentlichen Rechts ausgeführt.<sup>307</sup> Ihre Errichtung bedarf – vorbehaltlich speziellerer Regelungen – gemäß Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG eines Bundesgesetzes, was die Errichtung der alleinigen Kompetenz der Exekutive entzieht.<sup>308</sup>

---

<sup>302</sup> *Ibler* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 86 Rn. 70.

<sup>303</sup> *Ibler* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 87 Rn. 276 m. w. N.

<sup>304</sup> *Oebbecke* in Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. 6, 3. A. 2008, § 136 Rn. 89; vgl. auch *Sachs* in ders., GG, 7. A. 2014, Art. 87 Rn. 14.

<sup>305</sup> *Burgi* in v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 6. A. 2010, Art. 87 Rn. 114.

<sup>306</sup> *Ibler* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 87 Rn. 276.

<sup>307</sup> *Suerbaum* in Epping/Hillgruber, BeckOK, Grundgesetz, 30. Ed. 2016, Art. 86 Rn. 17.

<sup>308</sup> *Oebbecke* in Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. 6, 3. A. 2008, § 136 Rn. 90; *Ibler* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 86 Rn. 71.

Körperschaften des öffentlichen Rechts sind durch staatlichen Hoheitsakt geschaffene, rechtsfähige und mitgliedschaftlich verfasste Organisationen des öffentlichen Rechts, die unter staatlicher Aufsicht öffentliche Aufgaben wahrnehmen.<sup>309</sup> Die Körperschaften und Anstalten sind bundesunmittelbar, wenn sie insbesondere wegen ihrer Aufsichtsunterworfenheit dem Organisationsgefüge des Bundes zuzuordnen sind. Sie sind nicht schon deshalb bundesunmittelbar, weil ihre Errichtung eines Bundesgesetzes bedarf.<sup>310</sup> Als Beispiel einer solchen Organisationseinheit kann die Bundesrechtsanwaltskammer genannt werden. Sie ist in Form einer Körperschaft des öffentlichen Rechts organisiert und unterliegt der Rechtsaufsicht des Bundesministeriums für Justiz.

Als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts wird die zu einer rechtsfähigen Verwaltungseinheit verselbständigte Zusammenfassung von Bediensteten und Sachmitteln (zum Beispiel: Gebäude, Anlagen, technische Geräte) zur dauerhaften Erfüllung bestimmter Verwaltungsaufgaben bezeichnet.<sup>311</sup> Zwar können Anstalten des öffentlichen Rechts sowohl in rechtsfähiger als auch in nicht-rechtsfähiger Form errichtet werden.<sup>312</sup> Im Kontext des Art. 86 GG sind jedoch nur die rechtsfähigen Anstalten des öffentlichen Rechts gemeint, da andernfalls, zum Beispiel bei der nicht rechtsfähigen Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, ein Fall der unmittelbaren Bundesverwaltung vorliegt.<sup>313</sup> Als Beispiele für rechtlich selbständige Bundesanstalten des öffentlichen Rechts können die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und wohl auch – trotz anderslautender Bezeichnung – die Bundesagentur für Arbeit<sup>314</sup> genannt werden. Ferner fallen in den Anwendungsbereich des Art. 86 GG auch rechtsfähige Stiftungen des öffentlichen Rechts.<sup>315</sup>

### 3. Die Stellung der Kommunen

Die Beschreibung der Verwaltungszuständigkeiten in den Bereichen von Migration und Integration hat gezeigt, dass neben Bund und Ländern auch die Kommunen mit umfangreichen Kompetenzen ausgestattet sind. Unter dem Begriff der Kommunen werden die Gemeinden und die Gemeindeverbände zusammengefasst.<sup>316</sup>

---

<sup>309</sup> Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. A. 2011, § 23 Rn. 37.

<sup>310</sup> Suerbaum in Epping/Hillgruber, BeckOK, Grundgesetz, 30. Ed. 2016, Art. 86 Rn. 20.

<sup>311</sup> Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. A. 2011, § 23 Rn. 46.

<sup>312</sup> Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. A. 2011, § 23 Rn. 48.

<sup>313</sup> Ibler in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 86 Rn. 73.

<sup>314</sup> Die genaue Rechtsnatur der BA ist umstritten, dazu Wendtland in Gagel, SGB II / SGB III, 63. EL. 2016, § 367 SGB III Rn. 9.

<sup>315</sup> Zum Begriff der Stiftung: Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. A. 2011, § 23 Rn. 55.

<sup>316</sup> Hellermann in Epping/Hillgruber, BeckOK, Grundgesetz, 30. Ed. 2016, Art. 28 Rn. 23.

Staatsorganisationsrechtlich bilden die Kommunen im zweistufigen Aufbau des Bundesstaates allerdings keine dritte staatliche Ebene, sondern sind Teil der Länder.<sup>317</sup> Als selbstständige Verwaltungskörperschaften gehören sie im Gefüge der Landesstaatsgewalt institutionell der Exekutive an.<sup>318</sup> „Aufgaben und Ausgaben“ der Kommunen werden den Ländern zugerechnet.<sup>319</sup> Grundsätzlich sollte es daher keine unmittelbaren rechtlichen Beziehungen zwischen Bund und Kommunen geben.<sup>320</sup>

Dennoch erlaubte Art. 84 Abs. 1 GG alte Fassung<sup>321</sup> nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts dem Bundesgesetzgeber ausnahmsweise die Zuweisung von Aufgaben an Gemeinden, „wenn es sich um eine punktuelle Annexregelung zu einer zur Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers gehörenden materiellen Regelung handelte und wenn diese Annexregelung für den wirksamen Vollzug der materiellen Bestimmungen des Gesetzes notwendig war.“<sup>322</sup> Dies änderte sich erst im Zuge der Föderalismusreform im Jahre 2006<sup>323</sup> durch Einführung des Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG,<sup>324</sup> der die Übertragung von Aufgaben an die Kommunen durch Bundesgesetze ausdrücklich für unzulässig erklärt. Diese auch als „Durchgriffsverbot“<sup>325</sup> bezeichnete Regelung überantwortet den Ländern die alleinige Befugnis zu entscheiden, welche Bundesgesetze unmittelbar von den Ländern ausgeführt beziehungsweise welche an die Kommunen delegiert werden sollen. Allerdings hatte der Bundesgesetzgeber den Kommunen auf Grundlage des Art. 84 Abs. 1 GG alte Fassung bis zur Föderalismusreform bereits in erheblichem Umfang Aufgaben zugewiesen. Nach Art. 125a Abs. 1 GG gilt auf diesem Wege begründetes Bundesrecht auch nach Einfügung der Art. 84 Abs. 1 S. 7 und 85 Abs. 1 S. 2 GG fort, solange es nicht durch Landesrecht ersetzt wird. Diese Praxis hat vor dem Hintergrund der finanzverfassungsrechtlichen Grundregel des Art. 104a GG erhebliche Auswirkungen auf die Finanzierungsverantwortung der Kommunen.

Obwohl die Kommunen staatsorganisationsrechtlich den Ländern eingegliedert<sup>326</sup> und der Exekutive zuzuordnen sind, sind sie gleichsam eigenverantwortlich handelnde

---

<sup>317</sup> BVerfG NVwZ 2015, 136, 139; BVerfGE 86, 148, 215.

<sup>318</sup> *Kirchhof* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 84 Rn. 153.

<sup>319</sup> BVerwG, NVwZ 1996, 595, 596.

<sup>320</sup> Vgl. *Korioth* in NVwZ 2005, 503, noch zur alten Rechtslage.

<sup>321</sup> Ähnliches galt nach Art. 85 Abs. 1 GG a.F. im Rahmen der Auftragsverwaltung.

<sup>322</sup> BVerfG, Urteil vom 20. Dezember 2007 – 2 BvR 2433/04, 2 BvR 2434/04 – juris, Rn. 134.

<sup>323</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 28.08.2006 (BGBl. I S. 2034).

<sup>324</sup> Bzw. Art. 85 Abs. 1 S. 2 GG.

<sup>325</sup> BVerfG, NZS 2014, 861, 865; NWVerfGH NVwZ 2015, 368, 371; *Kirchhof* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 84 Rn. 152, 163.

<sup>326</sup> BVerfGE 86, 148, 215.

Selbstverwaltungskörperschaften, denen über die kommunale Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG<sup>327</sup> umfangreiche Kompetenzen in Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft garantiert werden. Angelegenheiten in diesem Sinne sind die „Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben.“<sup>328</sup> Das führt zu einer Doppelfunktion der Kommunen. Einerseits nehmen sie Aufgaben wahr, die ihnen als Auftragsangelegenheiten übertragen wurden und bei deren Ausführung sie sowohl einer Rechts- als auch einer Fachaufsicht unterstehen.<sup>329</sup> Andererseits nehmen die Kommunen bestimmte Aufgaben im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts in eigener Verantwortung wahr, wobei sie lediglich der staatlichen Rechtmäßigkeitskontrolle unterliegen.<sup>330</sup> Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie ist unter anderem die sogenannte „Satzungsautonomie“ der Gemeinden, die es ihnen ermöglicht in Selbstverwaltungsangelegenheiten Rechtsnormen in Form von Satzungen zu erlassen.<sup>331</sup>

Die Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Kommunalrechts überlässt die Verfassung angesichts der Landeszugehörigkeit der Kommunen nicht dem Bund, sondern den Ländern.<sup>332</sup>

#### **4. Die Strukturprinzipien der Bundesregierung**

Während die Art. 83 ff. GG den administrativen Bereich der Exekutive regeln, ist die politische Staatsleitung im Wesentlichen in den Art. 62 ff. GG verfasst. Nach Art. 62 GG besteht die Bundesregierung aus dem Bundeskanzler und den Bundesministern. Die Bundesregierung ist ein eigenständiges oberstes Verfassungsorgan,<sup>333</sup> dessen Grundstruktur und Organisation durch eine Kombination verschiedener, sich gegenseitig begrenzender Prinzipien gekennzeichnet ist, die für das Verständnis der Funktionsweise der Bundesregierung essentiell sind und ihren Niederschlag an verschiedenen Stellen in der

---

<sup>327</sup> Bzw. über die entsprechenden landesverfassungsrechtlichen Verbürgungen und deren einfachgesetzlichen Konkretisierungen.

<sup>328</sup> BVerfGE 79, 127, 151.

<sup>329</sup> Lange, Kommunalrecht, 2013, S. 695 ff.; vgl. zu den unterschiedlichen Aufgabenstrukturen in den einzelnen Bundesländern *Burgi*, Kommunalrecht, 5. A. 2015, § 8.

<sup>330</sup> Lange, Kommunalrecht, 2013, S. 688 ff.

<sup>331</sup> Lange, Kommunalrecht, 2013, S. 724.

<sup>332</sup> BVerfGE 22, 180, 210.

<sup>333</sup> Herzog in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 62 Rn. 1.

Verfassung, vor allem aber in Art. 65 GG gefunden haben: das Kanzlerprinzip, das Ressortprinzip sowie das Kabinetts- oder Kollegialprinzip.<sup>334</sup>

### **a) Kanzlerprinzip**

Eine vom Kanzlerprinzip geprägte Regierung ist durch eine monokratische Entscheidungsstruktur gekennzeichnet, wobei alle Entscheidungsbefugnisse in einer Person – dem Kanzler – vereint sind.<sup>335</sup> Durch die verfassungsrechtliche Implementation des Kanzlerprinzips in den Art. 63 ff. GG wird dem Bundeskanzler die führende Stellung innerhalb der Regierung zugesichert.<sup>336</sup> Das tritt besonders deutlich in Art. 65 S. 1 GG hervor, wonach der Bundeskanzler die Richtlinien der Politik bestimmt.<sup>337</sup> Diese auch als „Richtlinienkompetenz“ bezeichnete Befugnis erlaubt es dem Bundeskanzler, „politische Richtungs- und Führungsgrundsätze“<sup>338</sup> aufzustellen.

Ausdruck des Kanzlerprinzips ist zudem das in Art. 64 Abs. 1 GG verankerte sogenannte „materielle“<sup>339</sup> oder „personelle“<sup>340</sup> Kabinettsbildungsrecht, das dem Bundeskanzler die Entscheidung über Ernennung und Entlassung der Bundesminister gewährt.<sup>341</sup> Obwohl Art. 64 Abs. 1 GG besagt, dass die Bundesminister auf Vorschlag des Bundeskanzlers vom Bundespräsidenten ernannt und entlassen werden, steht letztlich dem Bundeskanzler das materielle Entscheidungsrecht zu. Denn der Bundespräsident hat kein Weigerungsrecht, wenn der Vorschlag formell ordnungsgemäß unterbreitet wurde und der zu ernennende Minister die formellen Ernennungsvoraussetzungen erfüllt.<sup>342</sup>

### **b) Kabinettsprinzip**

Das Kabinettsprinzip kennzeichnet demgegenüber eine kollegiale Entscheidungsstruktur.<sup>343</sup> Die zentrale verfassungsrechtliche Ausprägung des Prinzips findet sich in Art. 65 S. 3 GG, wonach über Meinungsverschiedenheiten zwischen den Bundesministern die Bundesregierung entscheidet. Darüber hinaus sieht das Grundgesetz an verschiedenen

---

<sup>334</sup> *Stern*, StaatsR, Bd. 2, 1980, S. 298; *Hermes* in Dreier, Grundgesetz, Bd. 2, 3. A. 2015, Art. 65 Rn. 11.

<sup>335</sup> *Oldiges* in Sachs, GG, 7. A. 2014, Art. 62 Rn. 5.

<sup>336</sup> *Detterbeck* in Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. 3, 3. A. 2009, § 66 Rn. 12.

<sup>337</sup> *Stern*, StaatsR, Bd. 2, 1980, S. 309.

<sup>338</sup> *Stern*, StaatsR, Bd. 2, 1980, S. 303.

<sup>339</sup> *Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 2. A. 1998, S. 139; *Hermes* in Dreier, Grundgesetz, Bd. 2, 3. A. 2015, Art. 64 Rn. 24.

<sup>340</sup> *Detterbeck* in Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. 3, 3. A. 2005, § 66 Rn. 13.

<sup>341</sup> *Hermes* in Dreier, Grundgesetz, Bd. 2, 3. A. 2015, Art. 64 Rn. 24.

<sup>342</sup> *Hermes* in Dreier, Grundgesetz, Bd. 2, 3. A. 2015, Art. 64 Rn. 27.

<sup>343</sup> *Oldiges* in Sachs, GG, 7. A. 2014, Art. 62 Rn. 5.

Stellen, wie zum Beispiel im Haushaltsbereich, im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens sowie im Falle der Wahrnehmung von Ingerenzrechten bei Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder, Entscheidungen der Bundesregierung als Kollegialorgan vor.

### **c) Ressortprinzip**

Nach dem Ressortprinzip sind die Entscheidungsbefugnisse zwar auf verschiedene Geschäftsbereiche aufgeteilt. In den Angelegenheiten eines Ressorts wird aber ähnlich der Entscheidungsstruktur des Kanzlerprinzips monokratisch entschieden.<sup>344</sup> Das Ressortprinzip ist im Wesentlichen in Art. 65 S. 2 GG verankert, wonach jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich innerhalb der vom Kanzler festgesetzten Richtlinien selbstständig und unter eigener Verantwortung leitet. Durch die Eigenschaften als Mitglied eines obersten Bundesorgans einerseits sowie als Leiter eines Verwaltungsressorts andererseits kommt dem Minister eine Doppelrolle im exekutiven Gefüge zu, durch die administrative und gubernative Funktionen in der „Ressortspitze“ verbunden werden.<sup>345</sup> Dementsprechend werden in einem Ministerium zum einen Regierungsgeschäfte und zum anderen Verwaltungsaufgaben wahrgenommen.<sup>346</sup> Vor diesem Hintergrund ist zu beachten, dass sich der Anwendungsbereich des Art. 65 S. 2 GG auf die Stellung des Ministers als Ressortleiter beschränkt.

## **5. Finanzierung von Regierung und Verwaltung**

Entscheidungen über die Ausgestaltung von Organisationsstrukturen der Verwaltung und über Aufgabenzuweisungen an die errichteten Einheiten erfolgen in dem Rahmen der dargestellten verfassungsrechtlichen Vorgaben, die die bundesstaatliche Verteilung von Verwaltungskompetenzen regeln. Innerhalb dieses Rahmens gewinnen dann zum einen Erwägungen politischer Natur, zum anderen aber auch solche zu den finanziellen Folgen von Organisations- und Zuweisungsentscheidung Bedeutung. Dies führt auf die für den Bundesstaat fundamentale Frage zurück: Welche staatliche Ebene – Bund oder Länder unter Einbeziehung der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften – muss die Erfüllung welcher Aufgabe finanzieren? Wann und in welchem Maße darf oder muss eine staatliche Ebene (typischerweise der Bund) die andere (typischerweise die der Länder) bei der

---

<sup>344</sup> *Oldiges* in Sachs, GG, 7. A. 2014, Art. 62 Rn. 5.

<sup>345</sup> *Stern*, StaatsR, Bd. 2, 1980, S. 308.

<sup>346</sup> *Hermes* in Dreier, Grundgesetz, Bd. 2, 3. A. 2015, Art. 62 Rn. 28.

Erfüllung ihrer Aufgaben durch Mittelzuweisungen unterstützen? Kann eine solche Unterstützung an inhaltliche Vorgaben für die Aufgabenerfüllung gebunden werden?

#### **a) Das Konnexitätsprinzip des Art. 104a Abs. 1 GG**

Die Verfassung geht vorbehaltlich ausdrücklicher Ausnahmeregelungen davon aus, dass Bund und Länder (einschließlich der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften) die Ausgaben für die Wahrnehmung der ihnen zugewiesenen Aufgaben selbstständig tragen (Art. 104a Abs. 1 GG). Anknüpfungspunkt für die Bestimmung der damit für die Finanzierungszuständigkeit entscheidenden Aufgabenzuständigkeit ist die Verteilung der Verwaltungskompetenzen auf Bund und Länder.<sup>347</sup>

Die der Aufgabenverantwortung folgende Finanzierungsverantwortung umfasst zum einen die für die Aufgabenerfüllung erforderlichen Verwaltungskosten.<sup>348</sup> Bei diesen handelt es sich um Aufwendungen, die getätigt werden müssen, um Verwaltungshandeln überhaupt erst zu ermöglichen (Kosten für Aufbau und Betrieb einer Behörde, Personalkosten). Art. 104a Abs. 5 GG bestätigt für diese Kosten die Aufgabenakzessorietät. Die Sach- und Personalkosten für jede neue, durch den Bund errichtete Behörde sind damit auch durch den Bund zu tragen.

Zum andern umfasst die Finanzierungsverantwortung die sogenannten Zweckkosten. Bei diesen handelt es sich um diejenigen Aufwendungen, die durch das Handeln der Verwaltung verursacht werden, also etwa in dem Bereich der Sozialverwaltung die für die Leistungserbringung erforderlichen Mittel.

#### **b) Aufgabenangemessene Mittelverteilung als Voraussetzung des Konnexitätsprinzips**

Die in Art. 104a Abs. 1 GG festgelegte Verteilung der Finanzierungsverantwortung setzt die auskömmliche und aufgabenadäquate Ausstattung von Bund und Ländern mit Finanzmitteln voraus. Dies zu gewährleisten ist die Aufgabe der Finanzverfassung (Art. 104a ff. GG) und dort insbesondere der primären Verteilung des Steueraufkommens zwischen Bund und Ländern sowie der sekundären Umverteilung durch den Länderfinanzausgleich.

---

<sup>347</sup> BVerfGE 26, 338, 390 (zu der Vorgängernorm Art. 106 Abs. 4 GG); BVerwGE 44, 351, 364; *Siekmann* in Sachs, GG, 7. A. 2014, Art. 104a Rn. 4.

<sup>348</sup> *Siekmann* in Sachs, GG, 7. A. 2014, Art. 104a Rn. 9 ff.

### **aa) Schutz gegen Aufgabenübertragung ohne Finanzausstattung**

Das Bedürfnis der als staatsorganisatorische Bestandteile der Bundesländer begriffenen kommunalen Gebietskörperschaften nach Finanzausstattung wird zwar bereits auf Ebene der Bundesverfassung unmittelbar berücksichtigt (vergleiche Art. 106 Abs. 5 ff. GG); die Gemeinden verfügen allerdings darüber hinaus noch über weitergehende, aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (vergleiche Art. 28 Abs. 2 GG) abgeleitete Ausstattungsansprüche gegenüber den Bundesländern.

Dennoch befinden sich die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften in einer schwierigen Situation, da ihre Möglichkeiten, das eigene Steueraufkommen zu beeinflussen, sehr beschränkt sind. Dies ist für die Gemeinden vor allem deswegen misslich, weil sie eine Vielzahl von kostspieligen, durch den Bund oder die Länder auf sie übertragenen Aufgaben mit ihren Mitteln zu erfüllen haben. Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG schützt die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften seit dem Jahr 2006 zwar vor der Übertragung von (typischerweise) kostträchtigen Aufgaben (und damit einer entsprechenden Ausgabenverantwortung) durch den Bundesgesetzgeber. Allerdings gilt dies nicht für die vielfältigen Aufgaben, die vor Einführung dieser Vorschrift übertragen worden sind und deren Wahrnehmung in ganz erheblichem Ausmaß zu den strukturellen Haushaltsdefiziten der Gemeinden beiträgt.

Grundsätzlich kann der Bundesgesetzgeber vor diesem Hintergrund den Vollzug von Bundesgesetzen nur auf die Bundesländer als solche übertragen (vergleiche Art. 83 GG), die dann ihrerseits über die Berechtigung verfügen, die Aufgabenwahrnehmung an ihre kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften zu delegieren. Allerdings enthalten die Verfassungen der Bundesländer durchgehend eine Verpflichtung, bei der Übertragung neuer Aufgaben auf die Gemeinden durch die Länder für eine korrespondierende Finanzausstattung zu sorgen (vergleiche zum Beispiel Art. 78 Abs. 3 Landesverfassung Nordrhein-Westfalen).

Die ohnehin prekäre Finanzlage der meisten kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften wird durch die ihnen in dem Bereich der Versorgung und Integration von Schutzsuchenden übertragenen Aufgaben noch weiter angespannt. Bei den entsprechenden Aufgaben handelt es sich aber zumeist prima facie nicht um solche, die gegenüber den Bundesländern einen Konnexitätsanspruch auslösen, weil sie – wenn auch mit signifikant niedrigerem Volumen – schon seit langem den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften obliegenden, mithin keine neu übertragenen Aufgaben darstellen. Kommunale Aufgaben in dem Bereich der

Versorgung und Integration von Flüchtlingen wurden dem Grunde nach weitgehend bereits vor Inkrafttreten der dargelegten Schutzmechanismen durch Bundesgesetz begründet. Allerdings liegt eine Aufgabenübertragung auch vor, wenn Kommunen hinsichtlich des Umfangs oder Standards ihrer Aufgabenerfüllung neu oder zusätzlich verpflichtet werden,<sup>349</sup> so dass eine Verpflichtung der Länder aus dem Konnexitätsprinzip dann zu erwägen ist, wenn eine bereits bestehende Aufgabe quantitativ zu gänzlich neuen Dimensionen aufwächst.

### **bb) Unterstützung der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften durch den Bund**

Die strukturellen Finanzprobleme der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften sind in den politischen Instanzen von Bund und Ländern anerkannt und es werden auch insbesondere auf Bundesebene erste Gegenmaßnahmen eingeleitet.<sup>350</sup> So übernimmt der Bund zum Beispiel gemäß § 46 SGB II die Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende und die Kosten der Hilfe zum Lebensunterhalt für Arbeitssuchende nach dem SGB XII, mithin also Aufwendungen für solche Leistungen, die auch durch die Flüchtlingsbewegungen weiter aufwachsen werden. Nach § 46a SGB XII erstattet der Bund den Ländern die Ausgaben für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

Die Kommunen existieren aus (finanz-) verfassungsrechtlicher Sicht als Teile der Länder (vergleiche Art. 106 Abs. 9 GG), so dass grundsätzlich keine unmittelbaren rechtlichen oder finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Kommunen bestehen. Daher erfolgen die genannten Zahlungen an die Länder und werden mit der Erwartung verbunden, dass diese die Mittel an die kommunalen Aufgabenträger weiterleiten. Eine besondere Ermächtigungsgrundlage für die Etablierung von eigentlich unüblichen direkten Finanzbeziehungen zwischen Bund und kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften in § 46 SGB II wurde in Art. 91e Abs. 2 S. 2 GG geschaffen.

Über die Beteiligung an den Ausgaben für die Kosten der Unterkunft nach SGB II lässt der Bund den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften weitere Mittel zukommen. Bereits

---

<sup>349</sup> *Dombert* in LKV 2011, 353, 355.

<sup>350</sup> So wird die in dem Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode (S. 88 f., abzurufen auf: [https://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile) (Stand:07.02.2017)) vereinbarte finanzielle Entlastung der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften sukzessive umgesetzt; Überblick hierüber z.B. in Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, Kommunalbericht 2016, S. 17 f. (abzurufen auf: <http://www.landesrechnungshof-sh.de/de/27/kommunalberichte.html> (Stand:02.02.2017)).

aus diesem Beispiel wird ersichtlich, dass die Entlastungsmaßnahmen in erster Linie die jeweiligen Zweckkosten umfassen.

### **cc) Mechanismen zur Korrektur von Belastungsverschiebungen**

Außerhalb der in der Verfassung angelegten Ausnahmen von der Verbindung von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung begründet Art. 104a Abs. 1 GG ein Verbot der Finanzierung fremder Aufgaben. Der Bund darf sich ohne entsprechende verfassungsrechtliche Ermächtigung nicht „freiwillig“ (oder gar als Gegenleistung für inhaltliche Zusagen) an der Finanzierung von Aufgaben beteiligen, die von den Ländern (oder den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften) wahrzunehmen sind. Selbst wenn der Bund auf solche verfassungsrechtlich ermöglichten Durchbrechungen zurückgreift, verbleibt doch die Verwaltungsaufgabe selbst stets bei dem Inhaber der Aufgabenkompetenz (Art. 104a Abs. 5 GG).<sup>351</sup>

Dies kann bei einer verstärkten Übertragung von Aufgaben auf die Länder durch eine Ausführung von Bundesgesetzen oder bei einem quantitativen Aufwuchs der Aufgabenerfüllung dazu führen, dass eine ursprünglich vielleicht sogar auskömmliche Finanzausstattung für die Aufgabenwahrnehmung nicht mehr ausreicht. Hier bietet das Grundgesetz verschiedene Reaktionsmöglichkeiten.

Bei *nachhaltiger und wesentlicher* Auseinanderentwicklung des Verhältnisses von laufenden Einnahmen und notwendigen Ausgaben von Bund oder Ländern, die durch eine Übernahme neuer Aufgaben bedingt sein kann, ist im Rahmen des Finanzausgleichs eine Neuverteilung der neu vorzunehmen Umsatzsteueranteile vorzunehmen (Art. 106 Abs. 4 S. 1 GG).<sup>352</sup> Diese Aufteilung ist nach den Vorgaben von Art. 106 Abs. 3 S. 4 GG (sogenannte vergleichende Deckungsquotenberechnung durch Vergleich „laufender Einnahmen“ und „notwendiger Ausgaben“<sup>353</sup>) durch einfaches Zustimmungsgesetz vorzunehmen (Art. 106 Abs. 3 S. 3 GG). Soweit der Bund in einer kommunalen Selbstverwaltungskörperschaft besondere Mehrbelastungen veranlasst, kann er sogar ausnahmsweise dieser Gemeinde beziehungsweise dem Gemeindeverband direkt einen Ausgleich leisten (Art. 106 Abs. 8 GG).

---

<sup>351</sup> *Siekmann* in Sachs, GG, 7. A. 2014, Art. 104a Rn. 13 unter Hinweis auf die einzige ausdrückliche Abweichung hiervon in dem neu geschaffenen Art. 91e Abs. 2 GG für den Bereich der Grundsicherung für Arbeitssuchende.

<sup>352</sup> *Siekmann* in Sachs, GG, 7. A. 2014, Art. 106 Rn. 21 f.

<sup>353</sup> Hierzu ausf. *Korioth*, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1997, S. 487 ff.

## **II. Die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen einzelner Organisationsmodelle**

Nach dieser Einführung in den allgemeinen verfassungsrechtlichen Kontext, in dem die in Betracht kommenden Strategien zur regierungs- und verwaltungsmäßigen Bewältigung des Zustroms ausländischer Schutzsuchender eingebettet sind, ist nun im Detail auf die Optionen und ihre entsprechenden verfassungsrechtlichen Voraussetzungen einzugehen. Dabei wird sich zunächst den Optionen auf administrativer Ebene zugewandt, bevor anschließend der Blick auf die gubernativen Konzepte geworfen wird.

### **1. Organisationsmodelle auf administrativer Ebene**

Organisatorische Optionen auf administrativer Ebene sind zum einen ein spezielles beziehungsweise kompetenziell erweitertes Bundesamt und zum anderen ein Shared Service Center.

#### **a) Bundesamt für Migration und Integration**

Als Option unmittelbarer Bundesverwaltung kommt die Errichtung einer mit umfassenden Kompetenzen ausgestatteten Bundesoberbehörde in Betracht. Mit dem BAMF existiert bereits eine selbstständige Bundesoberbehörde, die sowohl im Bereich der Migration als auch im Bereich der Integration mit zahlreichen Kompetenzen betraut ist. Folgende Möglichkeiten bieten sich daher an:

Es könnten erstens weitere Kompetenzen beim BAMF gebündelt und dessen Aufgabenkatalog weiter ausgebaut werden. In diesem Fall wäre es möglich auf die bereits vorhandene Infrastruktur des BAMF zurückzugreifen. Die zweite Möglichkeit wäre das BAMF aufzulösen und eine gänzlich neue Bundesoberbehörde zu errichten. Dies wäre aber mit einem ungleich höheren Aufwand verbunden, als der bloße Ausbau des BAMF. Drittens ließe sich eine weitere Bundesoberbehörde errichten, die selbstständig neben dem BAMF steht. Angesichts der Gefahr, dadurch lediglich eine weitere zuständige Behörde zu errichten, ohne das Verwaltungsverfahren effektiv zu vereinfachen, konzentriert sich die folgende Darstellung auf die erste Option der Bündelung weiterer Kompetenzen beim BAMF.<sup>354</sup> Dabei werden zunächst unter aa) einige allgemeine Informationen zur Entwicklung und Organisation des BAMF dargestellt. Unter bb) werden dann die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen des Kompetenzausbaus eingehend erläutert.

---

<sup>354</sup> Ohnehin unterliegen alle drei genannten Optionen aus verfassungsrechtlicher Sicht weitestgehend den gleichen Voraussetzungen.

## **aa) Bundesamt für Migration und Flüchtlinge**

Die allgemeinen Informationen umfassen die historische Entwicklung des BAMF, den Aufbau beziehungsweise die Organisation und die Aufgaben.

### **(1) Historische Entwicklung**

Vorläufer des heutigen BAMF<sup>355</sup> war die mit der „Verordnung über die Anerkennung und die Verteilung von ausländischen Flüchtlingen“ (AsylVO) vom 6.1.1953<sup>356</sup> geschaffene Bundesdienststelle für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge.<sup>357</sup> Diese Dienststelle nahm ihren Sitz zunächst in Nürnberg, wurde aber schon wenige Jahre später, zusammen mit dem ihr angegliederten „Bundessammellager für Ausländer“, in dem die Flüchtlinge untergebracht wurden, in das nahe gelegene Zirndorf verlegt. Ihr Aufgabenbereich beschränkte sich zunächst im Wesentlichen auf die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nach der GFK.<sup>358</sup> Dies änderte sich erst mit dem neuen Ausländergesetz des Jahres 1965.<sup>359</sup> Aus der Bundesdienststelle wurde nicht nur eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern mit dem neuen Namen „Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge“ (BAFI). Sie war nunmehr auch für die Anerkennung als Asylberechtigter nach Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG alte Fassung zuständig.

Bis in die siebziger Jahre gab es in der Bundesrepublik allein das Bundessammellager in Zirndorf zur Unterbringung ausländischer Schutzsuchender, das aber aufgrund im Laufe der Zeit immer weiter gestiegener Flüchtlingszahlen chronisch überbelegt war. Die Innenministerkonferenz beschloss daher im Jahre 1974 die Verteilung der Schutzsuchenden auf die Bundesländer durch das BAFI, wobei das Sammellager als Durchgangslager für neue Schutzsuchende weiterhin Bestand haben sollte. Bereits in dieser Zeit hatte das Bundesamt mit deutlich längeren als den geplanten Verfahrensdauern zu kämpfen, was nicht zuletzt an den immer weiter steigenden Flüchtlingszahlen lag. Daher wurde im Jahre 1978 das Erste Gesetz zur Beschleunigung des Asylverfahrens beschlossen, das vor allem die Streichung bestimmter Rechtsbehelfe zum Inhalt hatte.<sup>360</sup> Zugleich wurde das Personal des BAFI aufgestockt. Da die Reformen aufgrund der weiter steigenden Flüchtlingszahlen nicht die

---

<sup>355</sup> Ausführlich zur Geschichte des BAMF *Kreienbrink* in ZAR 2013, 397; zu den neuen Aufgaben insb. S. 407 ff. m. w. N.

<sup>356</sup> BGBl. I 1953, S. 3.

<sup>357</sup> *Kreienbrink* in ZAR 2013, 397, 398.

<sup>358</sup> *Kreienbrink* in ZAR 2013, 397, 398.

<sup>359</sup> BGBl. I 1965, S. 353.

<sup>360</sup> BGBl. I 1978, S. 1108.

gewünschten Effekte mit sich brachten, folgten am 16.08.1980 das Zweite Gesetz zur Beschleunigung des Asylverfahrens<sup>361</sup> und im August 1982 die Einführung des neuen Asylverfahrensgesetzes<sup>362</sup> (AsylVerfG).

Obwohl die Verfahrenszahlen nunmehr sanken, wurde das BAFI. sowohl personell als auch räumlich durch Einstellung weiteren Personals und Anmietung weiterer Räumlichkeiten in Nürnberg und Fürth erweitert.

Die gegen Ende der achtziger und zu Beginn der neunziger Jahre wieder stark ansteigende Zahl an Asylbewerbern führte erneut zu einem personellen und räumlichen Ausbau des Bundesamtes. Insbesondere wurden die Verfahren nun nicht mehr nur in der Zentrale in Zirndorf bearbeitet, sondern auch dezentral in verschiedenen Außenstellen, verteilt über das gesamte Bundesgebiet. Außerdem wurden Anfang der neunziger Jahre weitere Maßnahmen wie die Reform des Asylverfahrensgesetzes<sup>363</sup> oder die Einführung des Asylbewerberleistungsgesetzes<sup>364</sup> auf den Weg gebracht. Dazu gehörte insbesondere die Bündelung asyl- und aufenthaltsrechtlicher Kompetenzen beim BAFI zur Beschleunigung der Asylverfahren. So konnten etwa Asylanträge jetzt nur noch beim Bundesamt gestellt werden.<sup>365</sup> Zudem hatte das BAFI fortan über das Bestehen von Abschiebehindernissen zu entscheiden und die Abschiebungsandrohung zu erlassen.<sup>366</sup> 1993 wurde der Hauptsitz von Zirndorf zurück nach Nürnberg verlegt. Zu diesem Zeitpunkt hatte das Bundesamt etwa 4000 Mitarbeiter und 48 Außenstellen.<sup>367</sup>

Im Jahre 2001 empfahl die sogenannte Zuwanderungskommission, die im Jahr zuvor einberufen wurde, um ein zukunftsfähiges Zuwanderungskonzept zu entwerfen, „eine Bundesoberbehörde zu schaffen, die ein zentralisiertes Zuwanderungs- und Rückkehr-Management unter Einschluss von Querschnittsaufgaben der Integration wahrnimmt.“<sup>368</sup> Das heutige BAMF ersetzte daraufhin das BAFI und erhielt zahlreiche zusätzliche Aufgaben und Funktionen zur Bündelung der Kompetenzen insbesondere im Bereich der Integration.<sup>369</sup> So

---

<sup>361</sup> BGBl. I 1980, S. 1437.

<sup>362</sup> BGBl. I 1982, S. 946.

<sup>363</sup> BGBl. I 1992, S. 1126.

<sup>364</sup> BGBl. I 1993, S. 1074.

<sup>365</sup> *Ritgen* in ZG 2015, 297, 318.

<sup>366</sup> *Ritgen* in ZG 2015, 297, 319.

<sup>367</sup> *Kreienbrink* in ZAR 2013, 397, 405.

<sup>368</sup> Bericht der Zuwanderungskommission „Zuwanderung gestalten – Integration fördern“ vom 04.07.2001, S. 284 (Abrufbar unter:

[http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/123148/publicationFile/9076/Zuwanderungsbericht\\_pdf.pdf](http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/123148/publicationFile/9076/Zuwanderungsbericht_pdf.pdf) (Stand: 02.02.2017).

<sup>369</sup> Ausführlich zur Geschichte des BAMF *Kreienbrink* in ZAR 2013, 397; zu den neuen Aufgaben insb. S. 407 ff.

wurde das BAMF etwa für die Koordination des Informationsflusses zwischen den Ausländerbehörden, der Arbeitsverwaltung und dem Auswärtigen Amt verantwortlich (§ 75 Nr. 1 AufenthG). Außerdem wurde ihm die Aufgabe der sogenannten Migrationserstberatung (§ 75 Nr. 9 AufenthG), mittels derer der Integrationsprozess bei neuen Migranten initiiert und begleitet werden soll,<sup>370</sup> die Führung des Ausländerzentralregisters sowie die konzeptionelle Verantwortung für Inhalt, Struktur und Durchführung der Integrationskurse (§ 75 Nr. 2 a), b) AufenthG) übertragen. Die Maßnahmen zur Kompetenzbündelung zielten unter anderem darauf ab, die zentrale Erfassung und Auswertung aller migrationspolitisch relevanten statistischen Angaben sicherzustellen, gewisse Synergieeffekte herbeizuführen und einen flexibleren Einsatz des Personals herbeizuführen, da Mitarbeiter einer Behörde bedarfsgerechter eingesetzt werden können, als Mitarbeiter verschiedener Behörden.<sup>371</sup>

Die Idee einer umfassenden Konzentration migrations- und integrationsrechtlicher Kompetenzen bei einer Behörde ist also nicht neu, sondern hat maßgeblich zur Entwicklung des BAMF beigetragen.

## **(2) Aufbau/Organisation**

Die Zentrale des Bundesamtes befindet sich unverändert in Nürnberg. Nach eigenen Angaben beschäftigte das BAMF im Jahre 2016 über 7000 Mitarbeiter. Das Bundesamt ist derzeit in acht Abteilungen gegliedert, die sich weiter in Gruppen und Referate unterteilen. Jeweils eine Abteilung ist für grundsätzliche Fragen der Migration und der Integration zuständig. Weitere drei Abteilungen sind – unterteilt in die Regionen Nord, Mitte und Süd – für die zahlreichen dezentralen Dienststellen verantwortlich. Die übrigen Abteilungen bearbeiten im Wesentlichen interne Aufgaben in Bereichen wie Personal, Organisation, Infrastruktur und Informationstechnik.<sup>372</sup>

Für die personelle und sachliche Organisation sowohl der Asylverfahren (§ 5 Abs. 2 S. 2 AsylG) als auch des Bundesamtes ist dessen Leiter verantwortlich.<sup>373</sup> Dazu gehört auch die Einrichtung der Außenstellen nach § 5 Abs. 3 AsylG. Neben den derzeit etwa

---

m. w. N.

<sup>370</sup> *Sußmann* in Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 11. A. 2016, § 45 AufenthG Rn. 4.

<sup>371</sup> BT-Drs. 15/420, S. 95.

<sup>372</sup> Organisationsplan des BAMF, abrufbar unter:

[http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Sonstige/organigramm.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Sonstige/organigramm.pdf?__blob=publicationFile) (Stand 01.10.2016).

<sup>373</sup> *Bergmann* in Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 11. A. 2016, § 5 AsylG Rn. 9.

54 Außenstellen wurden in der jüngeren Vergangenheit zahlreiche sogenannte Ankunftscentren eingerichtet, in denen nach Möglichkeit das gesamte Asylverfahren im weiteren Sinne durchgeführt werden soll. Außerdem existieren mittlerweile vier sogenannte Entscheidungszentren, in denen bereits entscheidungsreife Verfahren abgeschlossen werden, sowie mehrere Qualifizierungszentren zur Schulung und Fortbildung des eigenen Personals.

Wie bereits erwähnt, gehört das BAMF zum Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern, das den Leiter bestellt (§ 5 Abs. 2 S. 1 AsylG) und diesem Weisungen erteilen darf.

<sup>374</sup> Die Bediensteten des Bundesamtes sind wiederum an die Weisungen des Leiters gebunden (vergleiche § 5 Abs. 4 S. 2 AsylG).

### **(3) Aufgaben**

Die Darstellung der Verwaltungszuständigkeiten hat gezeigt, dass das BAMF insbesondere für die Durchführung der Asylverfahren, für die Erteilung der Aufenthaltsgestattung sowie die Anordnung und Androhung der Abschiebung während des Asylverfahrens und die Verteilung der Schutzsuchenden zur Unterbringung auf die Bundesländer zuständig ist. Zu den zentralen Aufgaben des BAMF gehören zudem die Durchführung bestimmter, im AufenthG normierter Integrationsmaßnahmen sowie die grundlegende Konzeption und Koordination der zahlreichen sonstigen Integrationsangebote sämtlicher staatlicher und privater Stellen. Außerdem ist das BAMF in vielen Fällen für die Koordination der Übermittlung bestimmter integrations- und migrationsrechtsrelevanter Informationen zwischen den beteiligten Behörden, die Führung des Ausländerzentralregisters und die Migrationsforschung verantwortlich.

#### **bb) Ausbau zum Bundesamt für Migration und Integration**

Um das BAMF überhaupt ausbauen zu können, müssen die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen hierfür gegeben sein. Selbstständige Bundesoberbehörden können auf Grundlage des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG für Angelegenheiten, für die dem Bund die Gesetzgebung zusteht, durch Bundesgesetz errichtet werden. Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG konstituiert damit eine fakultative Bundesverwaltungskompetenz für alle Themenbereiche, die der Gesetzgebungskompetenz des Bundes unterliegen.<sup>375</sup> Der Zweck des

---

<sup>374</sup> *Bergmann* in Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 11. A. 2016, § 5 AsylG Rn. 9.

<sup>375</sup> *Hermes* in Dreier, Grundgesetz, Bd. 3, 2. A. 2008, Art. 87 Rn. 65.

Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG liegt einerseits darin, dem Bund im Interesse einer leistungsfähigen Verwaltung ausnahmsweise die Durchbrechung der Regelzuständigkeit der Länder im Bereich der Verwaltung nach den Art. 30, 83 GG zu ermöglichen.<sup>376</sup> Andererseits soll Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG die „Beachtung der Interessen der Länder am Schutz der eigenen Verwaltungskompetenz“ sichern.<sup>377</sup>

### **(1) Subsidiarität**

Unklar ist das Verhältnis von Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG zu den speziell in der Verfassung normierten Bundesverwaltungskompetenzen. Nach einer von Teilen der rechtswissenschaftlichen Literatur vertretenen Auffassung<sup>378</sup> findet Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG keine Anwendung auf alle in den Art. 87 ff. GG konkret normierten Verwaltungsbereiche des Bundes. Begründet wird dies mit der systematischen Stellung des Art. 87 Abs. 3 GG innerhalb des VIII. Abschnitts des Grundgesetzes sowie dessen Funktion als Generalklausel.<sup>379</sup> Außerdem sollen die Voraussetzungen des Art. 87 Abs. 1 GG nicht durch die Errichtung einer Bundesoberbehörde gemäß Art. 87 Abs. 3 S. 1 umgangen werden können.

Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht dieser Auffassung jedenfalls bezüglich des Verhältnisses von Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG zu Art. 87 Abs. 1 GG eindeutig widersprochen.<sup>380</sup> Andernfalls werde das Recht und die Pflicht des Bundes zur Wahl einer sachgerechten Organisationsstruktur ohne hinreichenden Grund eingeengt. Auch gegen die Anwendung von Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG im Geltungsbereich von Art. 87c GG hat das Bundesverfassungsgericht keine Einwände erhoben.<sup>381</sup> Dagegen verbietet Art. 87 Abs. 2 GG auch nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts die unmittelbare Verwaltung der Sozialversicherung durch Bundesbehörden.<sup>382</sup>

---

<sup>376</sup> *Hermes* in Dreier, Grundgesetz, Bd. 3, 2. A. 2008, Art. 87 Rn. 67.

<sup>377</sup> BVerfGE 110, 33, 50.

<sup>378</sup> *Hermes* in Dreier, Grundgesetz, Bd. 3, 2. A. 2008, Art. 87 Rn. 72; *Ibler* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 87 Rn. 37, 113, 146; *Sachs* in ders., GG, 7. A. 2014, Art. 87 Rn. 78, soweit die speziellere Norm abschließend zu verstehen ist.

<sup>379</sup> *Hermes* in Dreier, Grundgesetz, Bd. 3, 2. A. 2008, Art. 87 Rn. 72; ausführlich zum Streitstand einer Sperrwirkung des Art. 87c GG *Burgi* in NVwZ 2005, 247, 249 f.

<sup>380</sup> BVerfGE 110, 33, 51 ff.

<sup>381</sup> BVerfGE 104, 238, 247; a.A. *Leidinger/Zimmer* in DVBl. 2004, 1005, 1007 f.

<sup>382</sup> BVerfGE 63, 1, 36.

## **(2) „Errichtet werden“**

Zwar legt Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG nach seinem Wortlaut lediglich die Voraussetzungen fest, die vorliegen müssen, wenn selbstständige Bundesoberbehörden „errichtet werden“. Die Formulierung umfasst jedoch nicht nur die rechtliche Konstituierung der Behörden, sondern gleichermaßen die Ausgestaltung ihrer Organisation sowie die Festlegung ihrer Aufgaben und Kompetenzen.<sup>383</sup> Darüber hinaus findet Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG auch Anwendung, wenn Aufgaben auf schon bestehende Behörden übertragen werden sollen,<sup>384</sup> wie es beim Kompetenzausbau des BAMF der Fall wäre. In jedem Fall müssen die folgenden Tatbestandsmerkmale erfüllt sein.

## **(3) „Durch Bundesgesetz“**

Selbstständige Bundesoberbehörden können allein „durch Bundesgesetz“ errichtet werden. Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG begründet damit einen institutionellen Gesetzesvorbehalt.<sup>385</sup> Das bedeutet, dass die Errichtung einer Bundesoberbehörde und damit auch die Festlegung ihrer Zuständigkeiten weder durch einen Landesgesetzgeber noch autonom durch die Exekutive vorgenommen werden kann.<sup>386</sup> Daher wird auch von einem „föderativen Organisationsvorbehalt“ gesprochen.<sup>387</sup> Die Verlagerung weiterer Kompetenzen auf das BAMF erfordert folglich die Verabschiedung eines entsprechenden Gesetzes durch den Bundestag. Der Zustimmung des Bundesrates bedarf es nicht; es genügt ein Einspruchsgesetz.<sup>388</sup> Nur wenn zugleich unterhalb der zu errichtenden Behörde ein eigener Verwaltungsunterbau aus Mittel- und Unterbehörden errichtet werden soll, ist die Zustimmung des Bundesrates nach Art. 87 Abs. 3 S. 2 GG notwendig.

## **(4) Erforderlichkeitsklausel**

Nicht einheitlich beantwortet wird die Frage, ob eine neue Bundesoberbehörde nur errichtet werden darf, wenn ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht, wenn also die betroffenen Aufgaben nicht ebenso gut durch die vorhandenen Behörden des Bundes oder der Länder erfüllt werden können.<sup>389</sup> Ein Bedürfnis in diesem Sinne als ungeschriebenes

---

<sup>383</sup> *Ibler* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 87 Rn. 248.

<sup>384</sup> *Sachs* in ders., GG, 7. A. 2014, Art. 87 Rn. 72 m. w. N; *Leidinger/Zimmer* in DVBl. 2004, 1005 (1007).

<sup>385</sup> *Ibler* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 87 Rn. 240.

<sup>386</sup> *Ibler* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 87 Rn. 240.

<sup>387</sup> *Ibler* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 87 Rn. 240.

<sup>388</sup> *Ibler* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 87 Rn. 240.

<sup>389</sup> Bejahend etwa *Reicherzer*, in NVwZ 2005, 875, 877.

Tatbestandsmerkmal des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG hat das Bundesverfassungsgericht verneint.<sup>390</sup> Eine entsprechende Bedürfnisklausel finde sich zwar in Art. 72 Abs. 2 GG im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung. Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG begründe jedoch die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes, die nicht von Voraussetzungen abhängen könne, „die das Grundgesetz für den Fall der konkurrierenden Zuständigkeit des Bundes im Bereich der Sachregelung aufstellt.“<sup>391</sup>

Das Bedürfnis nach einer bundesgesetzlichen Regelung stellt daher keine allgemeine Voraussetzung des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG dar.<sup>392</sup> Das bedeutet aber nicht, dass in keinem Fall das Bedürfnis nach einer bundesgesetzlichen Regelung zu prüfen ist.

### **(5) Gesetzgebungskompetenzen**

Denn der Bund kann selbstständige Bundesoberbehörden nur für Angelegenheiten errichten, für die ihm die entsprechende Gesetzgebungskompetenz zusteht. Insoweit stellt sich also die Frage nach der Gesetzgebungskompetenz des Bundes und hier sind dann auch die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG und damit die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung – allerdings bezogen auf die Sachmaterie und eben nicht auf die Errichtung einer Bundesoberbehörde – zu prüfen. Voraussetzung ist, dass die zu errichtende Behörde Aufgaben eines Gesetzes ausführen soll, das Regelungen auf einem der in Art. 72 Abs. 2 GG normierten Gebiete konkurrierender Gesetzgebung trifft.<sup>393</sup>

Aufgrund von Art. 72 Abs. 2 GG verfügt der Bund in den Fällen des Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 und 7 GG nur dann über eine Gesetzgebungskompetenz, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist nicht schon erforderlich im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG, wenn das Ziel des Bundesgesetzgebers allein die Inkraftsetzung bundeseinheitlicher Regelungen ist.<sup>394</sup> Es bedarf vielmehr einer über diesen Selbstzweck hinausgehenden Motivation. Ebenso wenig besteht eine Kompetenz des

---

<sup>390</sup> BVerfGE 14, 197 213 f.

<sup>391</sup> BVerfGE 14, 197, 213 f.

<sup>392</sup> *Ibler* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 87 Rn. 242; ähnlich *Hermes* in Dreier, Grundgesetz, Bd. 3, 2. A. 2008, Art. 87 Rn. 89.

<sup>393</sup> *Sachs* in ders., GG, 7. A. 2014, Art. 87 Rn. 61; *Ibler* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 87 Rn. 233.

<sup>394</sup> BVerfGE 106, 62, 144.

Bundesgesetzgebers, wenn lediglich eine Verbesserung der Lebensverhältnisse erzielt werden soll.<sup>395</sup> Vielmehr setzt bundesgesetzgeberisches Tätigwerden voraus, dass ansonsten eine nicht mehr hinzunehmende Bandbreite an unterschiedlichen Lebensverhältnissen im Bundesgebiet entsteht.<sup>396</sup>

Dies ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der Fall, „wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet.“<sup>397</sup> Bei den hier angesprochenen Lebensverhältnissen handelt es sich dabei um jene, die für die Aufrechterhaltung des bundesstaatlichen Sozialgefüges von fundamentaler Bedeutung sind;<sup>398</sup> gemeint ist also vor allem die Sicherstellung der essentiellen wirtschaftlichen und sozialen Standards, die unmittelbar das Leben der Bürger beeinflussen.<sup>399</sup>

Eine weitere Legitimation bundesgesetzgeberischen Tätigwerdens in den genannten Kompetenzbereichen ist das Anliegen der Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse. Für das Bundesverfassungsgericht setzt dieses Ziel voraus, dass „die Gesetzesvielfalt auf Länderebene [...] eine Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen darstellt, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann.“<sup>400</sup> Dies ist dann der Fall, wenn derselbe Lebenssachverhalt in den Ländern durch unterschiedliche rechtliche Regelungen zu erheblichen Störungen der Rechtssicherheit führen und unzumutbare Behinderungen für den länderübergreifenden Rechtsverkehr erzeugt werden könnten.<sup>401</sup>

Als dritte Variante sieht Art. 72 Abs. 2 GG vor, dass der Bundesgesetzgeber tätig werden kann, um die Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse zu wahren. Der Begriff der Wirtschaftseinheit erstreckt sich dabei auf die Geltung einheitlicher rechtlicher Regelungen für das wirtschaftliche Tätigwerden im gesamten Bundesgebiet.<sup>402</sup> Daher ist es die zentrale

---

<sup>395</sup> BVerfGE 106, 62, 144; *Uhle* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL 2016, Art. 72 Rn. 131 m.w.N.

<sup>396</sup> Vgl. BVerfGE 112, 226, 248 f.

<sup>397</sup> BVerfGE 106, 62, 144; wortgleich BVerfGE 111, 226, 253; BVerfGE 112, 226, 244 und 252; BVerfG NJW 2015, 2399, 2400; für größere Spielräume des Bundes *Kunig* in v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, 6. A. 2012, Art. 72 Rn. 24.

<sup>398</sup> *Uhle* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 72 Rn. 133.

<sup>399</sup> BVerfGE 106, 62, 145; *Uhle* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 72 Rn. 133; *Oeter* in v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 6. A. 2010, Art. 72 Rn. 99.

<sup>400</sup> BVerfGE 106, 62, 145 (Hervorhebung vom Verf.); BVerfGE 138, 136, 177.

<sup>401</sup> BVerfGE 106, 62, 146; 111, 226, 254.

<sup>402</sup> *Degenhart* in Sachs, GG, 7. A. 2014, Art. 72 Rn. 17.

Aufgabe, Schranken und Hindernisse für den wirtschaftlichen Verkehr im Bundesgebiet<sup>403</sup> und nachteilige Auswirkungen durch eine bestehende Regelungsvielfalt oder fehlende Regelungen zu verhindern.<sup>404</sup> Diese Voraussetzung ist „nicht erst dann erfüllt, wenn ohne eine bundeseinheitliche Regelung die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik Deutschland insgesamt gefährdet wäre.“ Vielmehr soll der Bundesgesetzgeber von der entsprechenden Kompetenz Gebrauch machen können, „wenn er eine Regelung nur für einen bestimmten Wirtschaftssektor treffen will, ohne dass dieser Wirtschaftssektor für die Funktionsfähigkeit der Gesamtwirtschaft von Bedeutung sein müsste. Es kommt nur darauf an, dass die Wirtschaftseinheit auf diesem zu regelnden Sektor aus den mit dem Gesetz verfolgten gesamtstaatlichen Interessen einer bundesgesetzlichen Regelung bedarf.“<sup>405</sup>

In allen drei Fällen muss die bundesgesetzliche Regelung erforderlich sein, um das angestrebte Ziel zu erreichen.<sup>406</sup>

## **(6) Verwaltungskompetenz des Bundes**

Die Errichtung einer Bundesoberbehörde nach Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG setzt nicht voraus, dass die Verwaltungskompetenz des Bundes in der Verfassung schon anderweitig begründet oder zugelassen ist.<sup>407</sup> Denn Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG ist nicht nur eine Organisationsnorm, sondern eine Kompetenznorm, die zugunsten des Bundes im Sinne von Art. 83 GG etwas „anderes (...) zulässt“.<sup>408</sup>

## **(7) Verfassungspflicht zur Bundestreue**

Begrenzt wird die dem Bund durch Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG gewährte Kompetenz zum einen jedoch durch die Verfassungspflicht zur Bundestreue.<sup>409</sup> Ein Verstoß gegen diese Pflicht liegt aber nur dann vor, wenn Bund oder Länder ihre Kompetenzen missbrauchen, sie also ohne sachlichen Grund ausüben.<sup>410</sup>

---

<sup>403</sup> BVerfGE 125, 141 155 f.; BVerwGE 139, 42 51.

<sup>404</sup> *Degenhart* in Sachs, GG, 7. A. 2014, Art. 72 Rn. 17.

<sup>405</sup> BVerwG NVwZ 2011, 998, 1000 f. unter Bezugnahme auf BVerfGE 125, 141; *Uhle* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 72 Rn. 153.

<sup>406</sup> *Degenhart* in Sachs, GG, 7. A. 2014, Art. 72 Rn. 18.

<sup>407</sup> BVerfGE 14, 197, 210.

<sup>408</sup> BVerfGE 14, 197, 210; 104, 238, 247.

<sup>409</sup> BVerfGE 14, 197, 215; 104, 238 247 f.

<sup>410</sup> *Ibler* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 87 Rn. 244.

## (8) Zentrale Erfüllbarkeit

Zum anderen wird der Bund in der Ausübung seiner Kompetenz aus Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG dadurch beschränkt, dass er selbstständige Bundesoberbehörden nur für Aufgaben errichten darf, die „der Sache nach für das ganze Bundesgebiet von einer Oberbehörde ohne Mittel- und Unterbau und ohne Inanspruchnahme von Verwaltungsbehörden der Länder – außer für reine Amtshilfe – wahrgenommen werden können.“<sup>411</sup> Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG kann die Verwaltungszuständigkeit des Bundes also nur für Sachaufgaben begründen, die nach ihren typischen Merkmalen von einer für das gesamte Bundesgebiet zuständigen Stelle zur zentralen Erledigung geeignet sind.<sup>412</sup> Dieses Tatbestandsmerkmal entnimmt das Bundesverfassungsgericht dem Begriff der „selbstständigen Bundesoberbehörde“ sowie einem Vergleich zwischen Art. 87 Abs. 3 S. 1 und S. 2 GG (und dem daraus folgenden Verbot eines Verwaltungsunterbaus auf Grundlage des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG).<sup>413</sup> Hinter der Beschränkung steht der Gedanke, die Länder vor einer Umgehung ihrer in der Verfassung verankerten Regelzuständigkeit im Verwaltungsbereich schützen zu müssen.

Zulässig sind aber selbstständige Bundesoberbehörden, die ihre Aufgaben nur in Zusammenarbeit mit anderen Trägern der Bundesverwaltung erfüllen, da den Ländern dadurch keine Verwaltungskompetenzen entzogen werden.<sup>414</sup>

Inmitten steht damit die Frage, wann eine Sachaufgabe geeignet ist, „zentral“ wahrgenommen zu werden. Ein Vorschlag zur Konkretisierung des Begriffs der „Zentralität“ nimmt zum Maßstab, inwieweit die Aufgaben „ohne intime Kenntnis aller äußeren Umstände, lediglich mit einer generalisierenden, streng gesetzesbezogenen Verwaltungshandlung erledigt werden können.“<sup>415</sup> Eine Aufgabe ist jedenfalls dann nicht zur zentralen Erledigung geeignet, wenn die Zusammenarbeit mit Landesbehörden gesetzlich vorgesehen ist.<sup>416</sup> Gleiches gilt, wenn eine Aufgabe einen starken Bezug zu den örtlichen Gegebenheiten aufweist.<sup>417</sup>

Ein anderer Vorschlag orientiert sich an der bisherigen Praxis der Betrauung von Bundesoberbehörden mit bestimmten Aufgaben und leitet daraus zwei Fallgruppen von

---

<sup>411</sup> BVerfGE 14, 197, 211.

<sup>412</sup> BVerfGE 110, 33, 49.

<sup>413</sup> BVerfGE 14, 197, 211.

<sup>414</sup> BVerfGE 14, 197, 211.

<sup>415</sup> Britz in DVBl. 1998, 1167, 1173, unter Verweis auf *Niermann*, Die Errichtung selbstständiger Bundesoberbehörden und ihr Verhältnis zu Landesbehörden nach Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG, 1961, S. 71.

<sup>416</sup> *Hermes* in Dreier, Grundgesetz, Bd. 3, 2. A. 2008, Art. 87 Rn.87.

<sup>417</sup> Britz in DVBl. 1998, 1167, 1173.

Aufgaben ab, die sich typischerweise zur zentralen Erledigung eignen.<sup>418</sup> Dazu gehören die konzeptionelle Arbeit im Hinblick auf Rechtsetzungsaufgaben des Bundes und die damit verbundene Öffentlichkeitsarbeit. Im Übrigen ist von einer zentralen Erfüllbarkeit auszugehen, wenn eine selbstständige Bundesoberbehörde solche Entscheidungen trifft, die Auswirkungen auf das gesamte Staatsgebiet haben und daher gesamtstaatliche Sachverhalte in den Blick nehmen müssten.

Vor diesem Hintergrund werden bereits gegen eine Errichtung von Außenstellen durch selbstständige Bundesoberbehörden verfassungsrechtliche Bedenken erhoben.<sup>419</sup> Außenstellen seien nur dann keine Umgehung des Art. 87 Abs. 3 S. 2 GG, wenn ihre Zuständigkeit zwar fachlich, nicht aber regional begrenzt sei.<sup>420</sup>

Nach anderer Auffassung dürfen Außenstellen mit einem örtlich beschränkten Wirkungsbereich lediglich zu dem Zweck gebildet werden, als Sammelstellen Anträge entgegenzunehmen, zu registrieren und an die Zentralstelle weiterzuleiten.<sup>421</sup> Die Praxis des BAMF, Schutzsuchende in den Außenstellen anzuhören und dort über Anträge zu entscheiden, sei daher unzulässig.<sup>422</sup> Die Errichtung der Außenstellen zeige, dass die Durchführung des Asylverfahrens eine Verwaltungsaufgabe sei, die einen entsprechenden Verwaltungsunterbau erfordere.<sup>423</sup>

Dieser Auffassung wird aber überwiegend nicht gefolgt.<sup>424</sup> Mittel- und Unterbehörden kennzeichne, dass sie aufgrund eigener sachlicher Zuständigkeit die Ihnen zugewiesenen Verwaltungsaufgaben erfüllen.<sup>425</sup> Dies sei bei den Außenstellen des Bundesamtes aber gerade nicht der Fall. Weder durch § 5 AsylG noch sonst sei ihnen organisatorische

---

<sup>418</sup> *Bothe*, Die verfassungsmäßige Aufteilung der Verantwortung für Zuwanderung und Integration auf Bund und Länder und Gemeinden und Folgerungen für ein Organisationsmodell, 2001, S. 21 f.

<sup>419</sup> Gegen die Zulässigkeit der (geplanten) Außenstellen des BAMF VG Düsseldorf, NVwZ 1993, 503, (504f.); OVG NRW, ZAR 1994, 87; die Zulässigkeit von Außenstellen gänzlich ablehnend *Schewerda*, Die Verteilung der Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern nach dem Grundgesetz, 2007, S. 132 f.; *Sachs* in ders., GG, 7. A. 2014, Art. 87 Rn. 65 bezeichnet die verbreitete Einrichtung von Außenstellen als „nicht unproblematisch“.

<sup>420</sup> *Oebbecke* in *Isensee/Kirchhof*, HStR, Bd. 6, 3. A. 2009, § 136 Rn. 91; *Pieroth* in *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz, 14. A. 2016, Art. 87 Rn. 8.

<sup>421</sup> *Rump*, Die Errichtung selbstständiger Bundesoberbehörden und des ihnen unterstellten Verwaltungsunterbaus nach Art. 87 Abs. 3 GG, 1978, S. 122; *Burgsmüller*, Die Errichtung selbstständiger Bundesoberbehörden gemäß Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG, ihre Stellung innerhalb der Bundesverwaltung und ihr Verhältnis zu den Behörden der Länder, 1967, S. 89 f.

<sup>422</sup> VG Düsseldorf NVwZ 1993, 503, 504 f.

<sup>423</sup> VG Düsseldorf NVwZ 1993, 503, 504 f., das aber maßgeblich auch auf die zu diesem Zeitpunkt geplante Errichtung von 250 Außenstellen abstellt.

<sup>424</sup> VG Frankfurt a. M., NVwZ 1993 810; VGH Mannheim, Justiz 1994, 102; OVG NRW EZAR 210 Nr. 6; VG Frankfurt/Main NVwZ-Beil. 1/1993, 7; *Ritgen* in ZG 2015, 297, 340; *Bergmann* in *Bergmann/Dienelt*, Ausländerrecht, 11. A. 2016, § 5 AsylG Rn. 16.

<sup>425</sup> VG Frankfurt a. M., NVwZ 1993, 810.

Selbstständigkeit verliehen worden.<sup>426</sup> Die Außenstellen seien daher nur unselbstständige Teile des BAMF, weshalb sie immer als Bundesoberbehörde handelten.<sup>427</sup> Art. 87 Abs. 3 S. 2 GG sei daher schon gar nicht einschlägig.<sup>428</sup>

Die Verantwortung des BAMF für das asylrechtliche Anerkennungsverfahren hat das Bundesverfassungsgericht mit der Begründung gerechtfertigt, dass durch die Konzentration der Verfahren bei einer Bundesbehörde „eine einheitliche Anwendung asylrechtlicher Grundsätze und damit eine gleiche Behandlung aller Asylbewerber erreicht werden“ könne. Außerdem sei es „einer zentralen Behörde mit sachverständigem Personal (...) auch am ehesten möglich, Behauptungen der Asylsuchenden über Vorgänge und Verhältnisse im Ausland zu überprüfen und aufzuklären.“<sup>429</sup> Die Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Außenstellen im Hinblick auf Art. 87 Abs. 3 S. 2 GG hat das Bundesverfassungsgericht dagegen ausdrücklich offen gelassen.<sup>430</sup>

Festzuhalten ist damit, dass schon die Verfassungsmäßigkeit der derzeitigen organisatorischen Konfiguration des BAMF keineswegs unbestritten oder gar vollständig geklärt ist.

## **b) Shared Service Center**

Anstelle weiterer Zuständigkeitskonzentration bei einer Bundesoberbehörde ist die Errichtung eines sogenannten „Shared Service Center“ auf administrativer Ebene als eine Form mittelbarer Bundesverwaltung zur Steigerung der effizienten Abwicklung bestimmter migrations- und integrationsrechtlicher Verwaltungsprozesse zu erwägen.

### **aa) Begriff der Shared Service Center**

Der Begriff der Shared Service Center hat seinen Ursprung im Bereich der Betriebswirtschaftslehre,<sup>431</sup> wobei es an einem konsensfähigen Verständnis mangelt.<sup>432</sup> Um aber mit dem Begriff arbeiten zu können, soll im Folgenden darunter ein Organisationsansatz zur Bereitstellung von internen Dienstleistungen für mehrere Organisationseinheiten mittels

---

<sup>426</sup> *Bergmann* in Bergmann/Dienelt, *Ausländerrecht*, 11. A. 2016, § 5 AsylG Rn. 16.

<sup>427</sup> *Bergmann* in Bergmann/Dienelt, *Ausländerrecht*, 11. A. 2016, § 5 AsylG Rn. 16.

<sup>428</sup> *Marx*, *AsylVfG*, 8. A. 2014, § 5 AsylG Rn. 41.

<sup>429</sup> BVerfGE 56, 216, 238.

<sup>430</sup> BVerfG NVwZ-Beil. 1993, 12.

<sup>431</sup> *Tallich* in Schliesky, *Staatliches Innovationsmanagement*, 2010, S. 185, 187 f.

<sup>432</sup> *Maier/Gebele* in *DVP* 2007, 270, 271.

gemeinsamer Nutzung von Ressourcen innerhalb einer Organisation verstanden werden.<sup>433</sup> Damit werden betriebswirtschaftliche Vorteile durch eine funktionale Zentralisierung bei dezentralisierter Steuerung und Entscheidung bei den Auftraggebern verbunden.<sup>434</sup> Hierbei geht es grundsätzlich nicht um Aufgaben mit Letztentscheidungskompetenz, sondern um die Bündelung von Unterstützungsleistungen.<sup>435</sup> Die Letztentscheidungskompetenz bleibt vielmehr den dezentralen Einheiten zugeordnet, während den Shared Service Centern einzig die unternehmerische Verantwortung für die Produktion der Dienstleistung zukommt.<sup>436</sup>

### **bb) Mögliche Einsatzbereiche**

Aufgrund des traditionellen Verständnisses von Shared Service Centern ist ihr Einsatzbereich auf operative Hilfstätigkeiten beschränkt. Darunter fallen solche Leistungen, die bei einem oder mehreren Fachverfahren wiederholt anfallen und dabei die unteren Ebenen betreffen, wodurch sie keine oder nur geringfügige Effekte auf die spätere Sachentscheidung haben.<sup>437</sup> Aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten sind diese Dienstleistungen ferner durch eine „hohe Standardisierbarkeit“, „großes Volumen“ und durch das „Erfordernis spezieller Kenntnisse“ charakterisiert.<sup>438</sup> Vorteilhaft ist ferner die Raumunabhängigkeit der Verwaltungsdienstleistung,<sup>439</sup> die gerade durch einen fortschreitenden Ausbau der IT befördert wird<sup>440</sup>.

### **cc) Anstalt als zu wählende Organisationsform**

Bei einer Anstalt als Organisationsform ist zwischen der öffentlich-rechtlichen Anstalt, der bundeseigenen Anstalt und der Bund-Länder-Anstalt zu unterscheiden. Als Anstalt bezeichnet man einen Bestand von Mitteln, sächlichen wie personellen, welche in der Hand eines Trägers öffentlicher Verwaltung einem besonderen Zweck dauernd zu dienen bestimmt sind.<sup>441</sup> Mit ihrer Gründung wird eine auf dem Prinzip der Dezentralisation basierende

---

<sup>433</sup> *Maier/Gebele* in DVP 2007, 270, 271.

<sup>434</sup> *Schütz* in Hill, Die Zukunft des öffentlichen Sektors, 2006, S. 23, 26 f.

<sup>435</sup> *Tallich*, Shared Service Center als innovative Organisationsform, 2012, S. 15.

<sup>436</sup> *Schütz* in Hill, Die Zukunft des öffentlichen Sektors, 2006, S. 23 (27).

<sup>437</sup> *Tallich*, Shared Service Center als innovative Organisationsform, 2012, S. 17.

<sup>438</sup> *Schütz* in Hill, Die Zukunft des öffentlichen Sektors, 2006, S. 23, 28.

<sup>439</sup> *Tallich*, Shared Service Center als innovative Organisationsform, 2012, S. 17.

<sup>440</sup> *Schliesky* in Schimanke, Verwaltung und Raum, 2010, S. 49 ff.

<sup>441</sup> *Mayer*, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. 2, 1969, S. 268, 331.

Verlagerung von staatlichen Aufgaben auf selbstständige Verwaltungsträger zur Entlastung der Staatsverwaltung verfolgt.<sup>442</sup>

Während nicht-rechtsfähige Anstalten durch einen bloßen Organisationsakt des Trägers errichtet werden können, muss die Errichtung einer rechtsfähigen Anstalt durch ein formelles Gesetz, eine Rechtsverordnung, einen Verwaltungsakt auf der Basis eines Gesetzes, eine Satzung oder auch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag stattfinden, durch welchen sie einem bestimmten öffentlichen Zweck gewidmet wird.<sup>443</sup> Der Zweck öffentlich-rechtlicher Anstalten besteht meist in der Erbringung von Leistungen für die Bürger oder sonstige außerhalb der Verwaltung stehende Rechtssubjekte auf Grund eines Benutzungsverhältnisses.<sup>444</sup>

Als bundeseigene Anstalten bezeichnet man solche, an denen ausschließlich der Bund beteiligt ist. Für ihre Gründung gelten die gleichen Voraussetzungen wie für das oben genannte Bundesamt, da Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG hier ebenfalls Anwendung findet. Dies bedeutet, dass die Anstalt nur auf den Gebieten Aktivitäten entfalten kann, in denen der Bund eine ausschließliche oder konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit im Sinne der Art. 71 ff. GG innehat und ihre Gründung eines Bundesgesetzes bedarf.

Gerade die Anerkennung der Staatsqualität der Länder bringt es mit sich, dass sich mehrere oder alle Bundesländer auf vertraglicher Grundlage zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung zusammenschließen.<sup>445</sup> Als Beispiele dafür können die ARD, die Kultusministerkonferenz sowie Dataport angeführt werden.

Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Sinne einer vertikalen Kooperation ist dagegen deutlich komplizierter und aus verfassungsrechtlicher Sicht problematischer, da die Art. 83 ff. GG grundsätzlich den Zweck erfüllen sollen, die Länder vor Eingriffen des Bundes in ihren Aufgabenbereich zu schützen<sup>446</sup> und diese Zuständigkeitsabgrenzung auch nicht zur Disposition der Beteiligten steht.<sup>447</sup> Beispielhaft für die institutionalisierte Kooperation kann aber der IT-Planungsrat als Gremium vorrangig zur Koordinierung von Aufgaben im Zusammenhang mit Fragen der Informationstechnik genannt werden, dem ein Vertreter des

---

<sup>442</sup> *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. A. 2011, § 23 Rn. 50.

<sup>443</sup> *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, 7. A. 2010, § 86 Rn. 50 f.

<sup>444</sup> *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. A. 2011, § 23 Rn. 46.

<sup>445</sup> *Kirchhof* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 83 Rn. 84.

<sup>446</sup> *Kirchhof* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 83 Rn. 83.

<sup>447</sup> BVerfGE 4, 11, 5, 139; 145, 156.

Bundes und je ein Vertreter jedes Bundeslandes angehören, § 1 Abs. 1, 2 IT-Staatsvertrag<sup>448 449</sup>.

#### **dd) Verfassungsrechtliche Anforderungen an eine vertikale Kooperation**

Aus dem Bundesstaatsprinzip und der darauf basierenden, in Art. 30, 83 ff. GG festgelegten dualen Staatlichkeit von Bund und Ländern<sup>450</sup> folgt das Verbot der unzulässigen Mischverwaltung. Als Mischverwaltung wird jede funktionelle und organisatorische Verflechtung von Bund und Ländern bezeichnet,<sup>451</sup> wobei der Umfang des Begriffsverständnisses variiert.<sup>452</sup>

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu diesem staatsorganisationsrechtlichen Themenkomplex war in den Jahren nach 1975 durch starke Schwankungen geprägt. So urteilte es in seiner Städtebauförderungsgesetz-Entscheidung, dass Mitplanungs-, Mitverwaltungs- und Mitentscheidungsbefugnisse gleich welcher Art im Aufgabenbereich der Länder ohne eine grundgesetzliche Übertragung von Sachkompetenzen an den Bund unzulässig seien.<sup>453</sup> Diese Aussage jedoch deutlich abschwächend judizierte es 1983, dass diese verwaltungsorganisatorische Erscheinungsform vertikaler Kooperation nur unzulässig sei, sofern sie zwingenden Kompetenz- oder Organisationsnormen oder sonstigen Vorschriften des Verfassungsrechts widerspreche.<sup>454</sup> Zwar gelte der Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung, doch könne auf unzuständige Verwaltungseinrichtungen ausnahmsweise dann zurückgegriffen werden, sofern die betreffende Verwaltungsmaterie eng umgrenzt sei und ein besonderer sachlicher Grund dafür vorliege.<sup>455</sup> Die darauf folgende Entscheidung aus dem Jahre 2003 revidierte diese Trendwende in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung weitgehend, indem sie eine Bezugnahme darauf vermied und nun wieder pauschal von einem Verbot der Mischverwaltung vorbehaltlich einer verfassungsrechtlichen Ermächtigung

---

<sup>448</sup> Der genaue Titel des Gesetzes lautet: Vertrag über die Errichtung des IT-Planungsrats und über die Grundlagen der Zusammenarbeit beim Einsatz der Informationstechnologie in der Verwaltung von Bund und Ländern – Vertrag über die Ausführung von Art. 91c GG.

<sup>449</sup> [http://www.it-planungsrat.de/DE/ITPlanungsrat/itPlanungsrat\\_node.html](http://www.it-planungsrat.de/DE/ITPlanungsrat/itPlanungsrat_node.html) (Stand: 07.02.2017); *Schulz/Tallich* in NVwZ 2010, 1338 ff.

<sup>450</sup> *Korioth* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 30 Rn. 1 ff.; *Kirchhof* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 83 Rn. 1 ff., 82.

<sup>451</sup> BVerfGE 63, 1, 38; *Burgi* in ZSE 6 (2008), 281, 289.

<sup>452</sup> *Tallich*, Shared Service Center als innovative Organisationsform, 2012, S. 26 m. w. N.

<sup>453</sup> BVerfGE 39, 96, 120.

<sup>454</sup> BVerfGE 63, 1, 38.

<sup>455</sup> BVerfGE 63, 1, 41.

sprach, aber dies über die bisherige Rechtsprechung hinausgehend auch aus dem Rechtsstaatsprinzip im Sinne einer Normenklarheit und Widerspruchsfreiheit ableitete.<sup>456</sup> In seiner ARGE-Entscheidung aus dem Jahre 2007 griff das Bundesverfassungsgericht wiederum die bereits 1983 postulierte Möglichkeit des Zusammenwirkens von Bund und Ländern im Rahmen einer eng umgrenzten Verwaltungsmaterie bei Vorliegen eines besonderen sachlichen Grundes auf.<sup>457</sup>

Nach alledem muss die vertikale Kooperation die Ausnahme bleiben. Eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung durch Bund und Länder erfordert jedenfalls einen besonderen sachlichen Grund. Als solchen hatte das Bundesverfassungsgericht bereits verwaltungspraktische und -ökonomische Erwägungen anerkannt, die eine atypische verwaltungsorganisatorische Ausgestaltungsform rechtfertigen könnten.<sup>458</sup> Demgegenüber hat das Bundesverfassungsgericht später in seiner ARGE-Entscheidung aber herausgestellt, dass kein sachlich hinreichender Grund anzunehmen ist, wenn die Einheitlichkeit der Verwaltungsdurchführung durch den Bund über Art. 87 GG oder durch die Länder über die Grundregel des Art. 83 GG alternativ zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung herbeigeführt werden könnte.<sup>459</sup> Die hier kritisierte Konstellation betraf § 6 SGB II, der in Abs. 1 eine gespaltene Trägerschaft der Grundsicherung für Arbeitssuchende vorsieht, die nachweislich weder alternativlos noch historisch zwingend ist<sup>460</sup> und auch nicht durch die Unfähigkeit zur Kompromissfindung durch die politisch Beteiligten<sup>461</sup> gerechtfertigt werden konnte.<sup>462</sup> Unstreitig kann die vertikale Kooperation durch einen in der Verfassung verankerten Legitimationstatbestand gerechtfertigt werden.

Teilweise wird auf Basis der bundesverfassungsgerichtlichen Ausführungen zu Bundesstaats-, Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip argumentiert, dass Shared Service Center ohne Sachentscheidungsgewalt grundsätzlich zulässig seien und im Falle der Sachentscheidungsgewalt die Voraussetzungen der eng umgrenzten Verwaltungsmaterie und des besonderen sachlichen Grundes nur erfüllt sein müssten, wenn das Organisations- und Verfahrensrecht des Shared Service Center selbst keine klare und widerspruchsfreie

---

<sup>456</sup> BVerfGE 108, 169, 181 f.

<sup>457</sup> BVerfGE 119, 331, 366.

<sup>458</sup> BVerfGE 63, 1, 43.

<sup>459</sup> BVerfGE 119, 331, 371 f.

<sup>460</sup> BVerfGE 119, 331, 372.

<sup>461</sup> BT-Drs. 15/1749, S. 19.

<sup>462</sup> BVerfGE 119, 331, 372; *Ritgen* in ZJS 2008, 190, 196.

Zuordnung der Verantwortlichkeit sicherstelle.<sup>463</sup> So dogmatisch richtig diese Überlegungen auch sein mögen, dürften für die Praxis allein die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts maßgeblich sein.

Dementsprechend ist festzuhalten, dass sich realistische Chancen für den Einsatz eines Shared Service Centers nur im Falle eines Legitimationstatbestands mit Verfassungsrang ergeben, da es sich bei den Themen Migration und Integration um Querschnittsmaterien handelt, die die unterschiedlichsten Lebensbereiche sowie eine Vielzahl von Menschen betreffen und ein großes Finanzvolumen umfassen.<sup>464</sup> Von einer eng umgrenzten Verwaltungsmaterie, die zudem nur eine der durch das Bundesverfassungsgericht gestellten Anforderungen an eine Bund-Länder-Kooperation darstellt, kann daher kaum die Rede sein. Darüber hinaus ist die Frage nach der Sinnhaftigkeit eines Shared Service Centers zu stellen, dessen Sachentscheidungsbereich derart eng umgrenzt wäre.

#### **ee) Shared Service Center mit verfassungsrechtlichen Legitimationstatbestand**

Liegen die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Voraussetzungen nicht vor, bleibt allein die Möglichkeit einen entsprechenden Legitimationstitel zu schaffen. Dabei soll unabhängig vom Umfang der beabsichtigten Tätigkeit weiterhin von einem Shared Service Center gesprochen werden, da diese Begriffsverwendung keine rechtlichen Folgen hat. Der richtige Platz im Grundgesetz wäre wohl im Abschnitt VIIIa, welcher die Gemeinschaftsaufgaben und die Verwaltungszusammenarbeit betrifft.<sup>465</sup> Diesen Normen ist die Durchbrechung des bundesstaatsrechtlichen Prinzips eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung von Bund und Ländern und des Verbots der Mischverwaltung gemein, wodurch regelmäßig die Rechte des Bundes ausgedehnt werden.<sup>466</sup> Einen ähnlichen Weg ist man nach der ARGE-Entscheidung mit Art. 91e GG<sup>467</sup> und jüngst mit der Gründung der Bund-Länder-Anstalt FITKO auf Grundlage des Art. 91c Abs. 1 GG gegangen. Allerdings hätte auch ein solcher Legitimationstatbestand seine Grenze, namentlich in der

---

<sup>463</sup> *Tallich*, Shared Service Center als innovative Organisationsform, 2012, S. 42 f., 47.

<sup>464</sup> Vgl. BVerfGE 119, 331, 370 f., das Bundesverfassungsgericht stellt dort maßgeblich auf die sozialen und finanziellen Dimensionen der Verwaltungsmaterie ab.

<sup>465</sup> Zu den Schwierigkeiten bei der systematischen Einordnung von Legitimationstatbeständen in diesen Abschnitt des Grundgesetzes *Heintzen* in DVBI 2016, 1219, 1220.

<sup>466</sup> *Heintzen* in DVBI 2016, 1219, 1219.

<sup>467</sup> Zu der Einordnung in diesen Abschnitt des Grundgesetzes kritisch *Mager* in v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, 6. A. 2012, Art. 91e Rn. 6.

unter anderem auf das Demokratieprinzip bezogenen Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG.<sup>468</sup>

#### **ff) Errichtung einer Bund-Länder-Anstalt**

Die Errichtung einer Bund-Länder-Anstalt ist auf dreierlei Weise denkbar: Zum einen kann der Bund eine Anstalt gründen, an der sich alle Länder beteiligen; zum anderen kann ein Land eine Anstalt gründen, an der sich der Bund und die anderen Länder beteiligen. Schließlich kommt auch eine gemeinsame Gründung in Betracht.

##### **(1) Vertragliche Grundlage**

Kooperationen zwischen Bund und Ländern können durch Staatsvertrag, Verwaltungsabkommen und schlichte Koordinationsabsprachen etabliert werden. Der Staatsvertrag, bei dem die förmliche Zustimmung des Parlaments erforderlich ist, erlangt die Qualität eines formellen Gesetzes. Entsprechend wird er für Kooperationsformen beziehungsweise Materien angewandt, bei denen die zu regelnde Materie nach dem Recht der beteiligten Träger unter einem Parlamentsvorbehalt steht.<sup>469</sup>

Verwaltungsabkommen sind demgegenüber Regierungs- oder Ressortabkommen, die sich auf Gegenstände beziehen, die von der Exekutive in eigener Zuständigkeit geregelt werden können. Der Rang des Verwaltungsabkommens richtet sich nach der Art der innerstaatlichen Behandlung und Umsetzung. Soll keine Außenwirkung eintreten, sondern sollen nur Organe und Amtswalter verpflichtet werden, genügt ein Erlass-/Bekanntmachungsverfahren wie bei Verwaltungsvorschriften.<sup>470</sup>

Ein etwaiger grundgesetzlicher Legitimationstatbestand sollte ausdrücklich die Gründung einer gemeinsamen Organisationsform zulassen. Dies zeigt die Diskussion um die Reichweite des zulässigen Institutionalierungsgrades bei Art. 91c Abs. 1 GG im Rahmen der IT-unterstützten Bund-Länder-Kooperation, bei der der Gesetzgeber zwar ausdrücklich einen weiten, generalklauselartigen Tatbestand für die Zusammenarbeit

---

<sup>468</sup> Vgl. *Gröpl* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 77. EL, 2016, Art. 91c Rn. 8; vgl. *Dyllick/Lörincz/Neubauer* in NJ 2011, 15, 21.

<sup>469</sup> *Rudolf* in Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. 6, 3. A. 2008, § 141 Rn. 59.

<sup>470</sup> *Rudolf* in Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. 6, 3. A. 2008, § 141 Rn. 63.

beabsichtigte,<sup>471</sup> diesen Wunsch aber nicht in den Gesetzeswortlaut übertrug und dementsprechend stark divergierende Literaturansichten provozierte.<sup>472</sup>

## (2) Organisation der Anstalt

Grundsätzlich muss eine Anstalt mindestens einen kollegialen Vorstand oder einen monokratischen Vorsteher haben, ein Repräsentativorgan ist nicht erforderlich<sup>473</sup>. Zumindest für bundes- beziehungsweise landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts kann zudem aus § 106 Bundeshaushaltsordnung beziehungsweise § 106 der Landeshaushaltsordnungen der Umkehrschluss gezogen werden, dass es keines besonderen Beschlussorgans bedarf, das in wichtigen Verwaltungsangelegenheiten zu entscheiden oder zuzustimmen oder die Geschäftsführung zu überwachen hat.

Sollte der Weg über die Beteiligung von Bund und Ländern an einer Länderanstalt besprochen werden, sind gegebenenfalls Besonderheiten aus dem landesspezifischen Verwaltungsorganisationsrecht zu beachten.

## (3) Aufsicht

Auch ohne ausdrückliche Regelung ist die Rechtsaufsicht über (gemeinsame) Anstalten verfassungsrechtlich zwingend, da Art. 20 Abs. 3 GG die Bindung aller Verwaltungseinheiten an die (zentral-)staatliche Normgebung verlangt, die durch eben diese Aufsicht sichergestellt werden muss.<sup>474</sup> Zur weiteren Begründung werden das Selbstverwaltungsprinzip und das Demokratieprinzip angeführt.<sup>475</sup> Das Verfassungsrecht kann den Umfang der Aufsicht beeinflussen, indem bei Trägern von Selbstverwaltungsaufgaben die Aufsicht auf eine Rechtsaufsicht beschränkt ist, während sie bei Trägern staatlich übertragener Aufgaben darüber hinausgehen kann.<sup>476</sup>

---

<sup>471</sup> BT-Drs. 16/12410, S. 8.

<sup>472</sup> Für ein weites Verständnis *Schliesky* in Bonner Kommentar, Grundgesetz, 157. EL. 2012, Art. 91c Rn. 25 f.; *Pieroth* in Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 14. A. 2016, Art. 91c Rn. 1; *Volkman* in v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 6. A. 2010, Art. 91c Rn. 10; *Ruge* in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Kommentar zum Grundgesetz, 13. A. 2014, Art. 91c Rn. 16; *Mager* in v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, 6. A. 2012, Art. 91c Rn. 5.

<sup>473</sup> *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, 7. A. 2010, § 86 Rn. 56.

<sup>474</sup> *Krebs* in Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. 5, 3. A. 2007, § 108 Rn. 46; *Kahl*, Die Staatsaufsicht, 2000, S. 493 ff.; *Pieper*, Aufsicht, 2006, S. 111; *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. A. 2011, § 23 Rn. 45 ff.; umstritten aber bei der Bundesbank, dazu v. *Bonin*, Zentralbanken zwischen funktioneller Unabhängigkeit und politischer Autonomie, 1978, S. 186 ff.; OVG Münster, OVG 8, 290, 300.

<sup>475</sup> *Kahl*, Die Staatsaufsicht, 2000, S. 499.

<sup>476</sup> *Krebs* in Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. 5, 3. A. 2007, § 108 Rn. 49.

Der jeweilige Staatsvertrag und der Errichtungsbeschluss können festlegen, welches Recht auf die Anstalt Anwendung findet, also ob Bundesrecht oder das Recht eines bestimmten Trägerlandes zum Tragen kommen.

Vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen wäre die verfassungsrechtliche Notwendigkeit einer gemeinsamen Aufsicht aller Träger jedenfalls dann zu verneinen, wenn Art. 20 Abs. 3 GG der vorherrschende Grund für die Staatsaufsicht ist. Denn wird eine Entscheidung zugunsten des Rechts eines bestimmten Trägers getroffen, kann vom Verwaltungsträger grundsätzlich auch nur die Einhaltung dieser gesetzgeberischen Vorgaben verlangt werden. Doch auch bei der Rückführung auf die demokratische Legitimation wäre eine gemeinsame Rechtsaufsicht nicht zwingend, da die personelle Legitimation der in der Anstalt tätigen Amtswalter dadurch sichergestellt werden könnte, dass ein fakultatives Organ in Gestalt eines Verwaltungsrates zur Überwachung der Tätigkeit des geschäftsführenden Organs der Anstalt geschaffen wird, dem mindestens jeweils ein Vertreter pro Träger angehört. Hinsichtlich der sachlich-inhaltlichen Legitimation kann auf vorherige Ausführungen verwiesen werden.

Im Endeffekt kann dies aber dahin stehen, denn selbst wenn bei einer gemeinsam getragenen Anstalt alle Träger die Rechtsaufsicht ausüben müssten, so ist davon auszugehen, dass gesetzlich geregelt werden kann, dass ein Träger für den anderen die Rechtsaufsicht ausübt, da die Staatsaufsicht nicht mehr als die Summe der sie betreffenden rechtlichen Regeln darstellt und es insgesamt keinen apriorischen Aufsichtsbegriff gibt.<sup>477</sup> Daraus ist zu folgern, dass der größte Teil der Ausgestaltung der Aufsicht dem Gesetzgeber vorbehalten bleiben muss. Sofern ganz allgemein eine „Rechtsaufsicht“ angeordnet wird, wird lediglich vertreten, dass damit ein Grundbestand an gewohnheitsrechtlich anerkannten Staatsaufsichtsmitteln (Auskunftsverlangen, Beanstandung, Anordnung, Ersatzvornahme) verbunden ist.<sup>478</sup>

## **2. Organisationsmodelle auf gubernativer Ebene**

Auf staatsleitender Ebene kommt zum einen die Errichtung eines Bundesintegrationsministeriums in Betracht, das als Bindeglied zwischen Regierung und Verwaltung Einfluss sowohl auf die bundesdeutsche Gesamtpolitik in Sachen Integration und Migration als auch auf die tatsächliche Gesetzesausführung der ihm zugeordneten Behörden

---

<sup>477</sup> Kahl, Die Staatsaufsicht, 2000, S. 505; Mösbauer, Staatsaufsicht über die Wirtschaft, 1990, S. 603.

<sup>478</sup> Kahl, Die Staatsaufsicht, 2000, S. 505.

nehmen könnte. Zum anderen ist die Einrichtung einer dauerhaften, die bisherige Ressortverteilung unberührt lassenden Koordinierungsstelle zu erwägen.

### **a) Koordinationsstelle in der Bundesregierung**

Bevor die Zweckmäßigkeit der Einrichtung einer dauerhaften Koordinationsstelle für den Integrationsbereich in der Bundesregierung hinterfragt wird, ist darzustellen, wie es zur Errichtung einer solchen Stelle kommt. Erörtert wird, welche Kompetenzen der Bundeskanzler hat, um auf Regierungsebene auch kurzfristig Lösungen für Probleme zu entwickeln, und wie sich dies im kollegial ausgestaltetem Organ Bundesregierung auswirkt. Zudem erfolgen noch Hinweise auf die Möglichkeit beziehungsweise die Pflicht zur Einbindung der gubernativen Ebene der Bundesländer.

#### **aa) Die Ernennung besonderer Minister**

Das materielle Kabinettsbildungsrecht sowie die daraus resultierende gouvernementale Organisationsgewalt des Bundeskanzlers erlauben ihm, über die Anzahl der Minister und den Zuschnitt der einzelnen Ressorts zu entscheiden sowie die Ministerposten zu besetzen.

Das Zusammenspiel aus Art. 62 GG sowie Art. 65 S. 2 GG und die Staatspraxis zeigen allerdings, dass Bundesminister nicht zwingend immer einen eigenen Geschäftsbereich haben müssen. Grundsätzlich denkbar ist daher auch die Berufung eines Bundesministers ohne Geschäftsbereich, dessen Aufgabe sich dann in der Mitwirkung bei der Willensbildung der Bundesregierung erschöpft.<sup>479</sup>

Weiter gab und gibt es die Möglichkeit der Ernennung von Bundesministern für besondere Aufgaben, die dann zwar auch keinem Ministerium vorstehen, aber dennoch neben ihrer Funktion als Kabinettsmitglied einen eigenen Aufgabenbereich, wie etwa die Leitung des Bundeskanzleramts, haben.<sup>480</sup> Ein (erfolgreiches) Beispiel ist die Berufung eines Sonderministers für Atomfragen im Jahre 1953, die 1955 zur Errichtung des Bundesministerium für Atomfragen führte. Dieses wurde in der Folgezeit mehrfach umbenannt und im Zuge dessen auch mit weiteren Aufgabenfeldern betraut. Als 1972 das Bundesministerium für Forschung und Technologie entstand, kam es allerdings zu Kompetenzabgrenzungsschwierigkeiten zwischen beiden Ressorts, die mehr als zwei

---

<sup>479</sup> Vgl. *Herzog* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 64 Rn. 6 m. w. N.

<sup>480</sup> Vgl. hierzu *Herzog* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 64 Rn. 7 m. w. N. und grundlegend schon *Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 2. A. 1998, S. 224 f.

Jahrzehnte nebeneinander existierten, bis sie 1994 zusammengelegt wurden. Nichtsdestotrotz wurde 1953 der Startschuss für die Etablierung eines neuen Ressorts gesetzt. Außerdem gab es etwa im zweiten Kabinett Adenauers Bundesminister für Sonderaufgaben, die mit der Koordination zwischen bestimmten Fachressorts und zugleich mit dem Vorsitz in den entsprechenden Kabinettsausschüssen betraut wurden.

Ende 2015 wurde erneut ein Koordinationsminister ins Leben gerufen, indem der Kanzleramtschef zum Gesamtkoordinator „Flüchtlingspolitik“ mit dazugehörigem Stab ernannt wurde. Bezeichnend für diese Art von Sonderstellung ist, dass die Minister nur Koordinationsaufgaben wahrnehmen können und dürfen, da sie keinerlei rechtliche Weisungs- oder Entscheidungsbefugnisse gegenüber den zu koordinierenden Ressorts haben können.<sup>481</sup>

Im Übrigen kann der Bundeskanzler zumindest in besonderen Situationen die Leitung eines Ressorts selbst übernehmen.<sup>482</sup> Als Beispiel aus der Staatspraxis kann hier auf die Übernahme des Außenministeriums durch Bundeskanzler Adenauer von 1951 bis 1955 verwiesen werden.

## **bb) Weitere Kompetenzen des Bundeskanzlers**

Weitere Kompetenzen des Bundeskanzlers sind die Richtlinien- und Geschäftsführungskompetenz.

### **(1) Die Richtlinienkompetenz**

Wesentliches Element des Kanzlerprinzips ist zudem die Richtlinienkompetenz aus Art. 65 Abs. 1 GG, die besagt, dass es allein dem Kanzler zusteht, die Richtlinien der Politik in ihren wesentlichen Zügen und Zielen zu bestimmen. Näher ausgestaltet wird dies in den §§ 1 Abs. 1 S. 1, 2, 3 f., 9, 12, 17 Abs. 2 und 21 f. der Geschäftsordnung der Bundesregierung (GOBReg). Damit wird dem Kanzler die politisch-gouvernementale Führung innerhalb der Regierung zugewiesen. Dies korrespondiert mit seiner parlamentarischen Verantwortung (Art. 67 GG).<sup>483</sup>

---

<sup>481</sup> Vgl. hierzu *Herzog* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 64 Rn. 47 m. w. N.

<sup>482</sup> So *Herzog* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 64 Rn. 8. Nach *Epping* in Epping/Hillgruber, BeckOK, Grundgesetz, 30. Ed. 2016, Art. 62 Rn. 23 ist dies außer im Hinblick auf das Finanzministerium, das Verteidigungsministerium sowie das Justizministerium immer möglich. Für Ressortfreiheit *Brauneck*, Die rechtliche Stellung Bundeskanzleramtes, 1994, S. 115.

<sup>483</sup> *Epping* in Epping/Hillgruber, BeckOK, Grundgesetz, 30. Ed. 2016, Art. 65 Rn. 2.

Die Begrifflichkeit „Richtlinien der Politik“ ist nicht abschließend zu fassen beziehungsweise zu definieren.<sup>484</sup> Klar ist aufgrund des Wortlauts, dass politische Führungsentscheidungen im Sinne von politischen Grundsatzentscheidungen erfasst sind. Ob darüber hinaus auch Einzelfallentscheidungen dazugehören, ist bereits streitig.<sup>485</sup> Bejaht man dies, erhält der Bundeskanzler zwar einen sehr weitreichenden, rechtlich kaum eingrenzbaeren politischen Beurteilungsspielraum im Hinblick auf die Frage, ob eine Einzelfrage politisch bedeutsam genug ist,<sup>486</sup> aber letztlich kann er im Zweifel seine zunächst nur allgemeinen Vorgaben auch im Einzelfall rechtlich durchsetzen.

Umstritten ist zudem, welche rechtliche Natur derartige Richtlinienentscheidungen haben, denn sie können sowohl abstrakt-generell als auch konkret-individuell, sowie unmittelbar rechtlich bindend oder nur politischer Natur sein.<sup>487</sup> Letztlich kann diese theoretische Frage jedoch dahinstehen, denn aus Art. 65 S. 2 GG (i. V. m. . § 1 Abs. 1 S. 2 GOBReg) ergibt sich eindeutig, dass die Richtlinien gegenüber den Ministern als Adressaten rechtlich verbindlich sind. Die Bundesminister sind die einzigen unmittelbaren Adressaten der Richtlinien, die sie allerdings nach Maßgabe des ihnen gegenüber den nachgeordneten Behörden zustehenden Weisungsrechts nach unten weiterzugeben haben. Das Kabinett, also die Bundesregierung als Kollegialorgan, kann durch die Richtlinien rechtlich nicht gebunden werden.<sup>488</sup>

Der Bundeskanzler ist bei Erlass der Richtlinien gemäß Art. 20 Abs. 3 GG an Recht und Gesetz gebunden. Demzufolge dürfen Richtlinien, die gegen das GG und einfache Gesetze verstoßen, von den Bundesministern nicht umgesetzt werden.<sup>489</sup> Vorgaben für die Form und das Verfahren der Ausübung der Richtlinienkompetenz ergeben sich weder aus dem GG noch der GOBReg, sodass die Richtlinien formlos ergehen können.<sup>490</sup>

---

<sup>484</sup> Ausführlich dazu *Hermes* in Dreier, Grundgesetz, Bd. 2, 3. A. 2015, Art. 65 Rn. 17 ff. m. w. N.

<sup>485</sup> Bejahend sofern nicht nur politisch völlig untergeordnete Entscheidungen *Epping* in Epping/Hillgruber, BeckOK, Grundgesetz, 30. Ed. 2016, Art. 65 Rn. 3 und *Herzog* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 65 Rn. 7 jeweils m. w. N. auch zu anderen Auffassungen.

<sup>486</sup> *Epping* in Epping/Hillgruber, BeckOK, Grundgesetz, 30. Ed. 2016, Art. 65 Rn. 3, spricht insoweit von „Definitionscompetenz“.

<sup>487</sup> Vgl. *Epping* in Epping/Hillgruber, BeckOK, Grundgesetz, 30. Ed. 2016, Art. 65 Rn. 3.1, der sich für einen Regierungsakt sui generis ausspricht. Man könnte sie etwa auch als Staatsakte mit reiner Innenwirkung charakterisieren und sie damit zumindest ihrer Rechtswirkung nach mit Verwaltungsvorschriften oder -verordnungen vergleichen, so *Herzog* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 65 Rn. 18.

<sup>488</sup> Str., wie hier *Epping* in Epping/Hillgruber, BeckOK, Grundgesetz, 30. Ed. 2016, Art. 65 Rn. 4.2; a.A. *Schenke* in Jura 1982, 337, 342; *Mager* in v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 1, 6. A. 2012, Art. 65 Rn. 9.

<sup>489</sup> *Detterbeck* in Isensee/Kirchhof HStR, Bd. 3, 3. A., § 66 Rn. 17.

<sup>490</sup> *Epping* in Epping/Hillgruber, BeckOK, Grundgesetz, 30. Ed. 2016, Art. 65 Rn. 5 m. w. N.; *Herzog* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 65 Rn. 16; *Knöpfler* in DVBl. 1965, 859 ff. m. w. N.

## **(2) Geschäftsleitungskompetenz**

Der Bundeskanzler hat nach Art. 65 S. 4 GG (siehe auch § 6 GOBReg) zudem die sogenannte Geschäftsleitungskompetenz. Er hat folglich intern sowie extern die Geschäfte der Bundesregierung zu leiten, ist dabei jedoch an die von der Bundesregierung beschlossene Geschäftsordnung gebunden. Der wichtigste Aspekt dieser Kompetenz dürfte die Tagesordnungshoheit nach § 21 Abs. 1 GOBReg sein, denn die dort beschriebene Leitungsbefugnis gibt ihm das Recht, Sitzungen zu terminieren und die Tagesordnung zu erstellen. Die Bundesminister haben hierauf nur Einfluss, wenn es um Themen geht, die in die Zuständigkeit der Bundesregierung fallen (vergleiche insbesondere Auflistung in § 15 GOBReg) sowie durch Kabinettsvorlagen nach § 21 Abs. 2 und 3 GOBReg. Einen Rechtsanspruch auf Aufnahme eines bestimmten Themas haben sie jedoch nicht.<sup>491</sup>

### **cc) Die Bundesregierung als Kollegialorgan**

Im Folgenden soll die Binnenorganisation der Bundesregierung als Kollegialorgan herausgearbeitet und auf die Kabinettsausschüsse eingegangen werden.

## **(1) Binnenorganisation und Kompetenzen**

Der Bundesregierung als Kollegialorgan werden von der Verfassung<sup>492</sup> und auch einfachgesetzlich verschiedene Entscheidungsbefugnisse vermittelt. Gegen eine einfachgesetzliche Kompetenzzuweisung bestehen aus verfassungsrechtlicher Sicht solange keine Bedenken, wie dem Kabinett keine Ressortaufgaben übertragen werden, die nur mit entsprechenden Mitteln und Methoden zu erledigen wären (Grundsatz der Ressortfreiheit des Kabinetts<sup>493</sup>).

Näher ausgestaltet ist die Zuständigkeitsverteilung einfachrechtlich insbesondere im Geschäftsordnungsrecht. So bestimmt § 15 GOBReg, welche Angelegenheiten dem Bundeskabinett zur Beratung und Beschlussfassung vorzulegen sind.

Eine der wichtigsten Kompetenzzuweisungen findet sich in Art. 65 S. 3 GG (i. V. m. § 15 Abs. 1 lit. f) GOBReg). Danach hat die Bundesregierung bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundesministern zu entscheiden. Das können per se nur Angelegenheiten sein, die nicht in die Kanzlerzuständigkeit oder die Zuständigkeit nur

---

<sup>491</sup> *Detterbeck* in Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. 3, 3. A. 2005, § 66 Rn. 61.

<sup>492</sup> Für einen Überblick s. *Herzog* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 65 Rn. 71.

<sup>493</sup> Vgl. *Oldgies* in Sachs, GG, 7. A. 2014, Art. 65 Rn. 29; *Hermes* in Dreier, Grundgesetz, Bd. 2, 3. A. 2015, Art. 69 Rn. 34.

eines Ressort fallen und auch nicht bereits durch eine Richtlinie des Kanzlers entschieden worden sind.<sup>494</sup> Zu beachten ist jedoch, dass die Entscheidung des Kabinetts nach § 17 Abs. 1 GOBReg bei Meinungsverschiedenheiten ultima ratio ist.<sup>495</sup> Zuvor muss nämlich ein persönlicher Verständigungsversuch gescheitert sein; zudem räumt § 17 Abs. 2 GOBReg dem Kanzler das Recht ein, die Angelegenheit mit den Ministern zu besprechen, bevor das Kabinett sich damit befasst. Diese Regelung baut auf dem in § 16 GOBReg niedergelegten Prinzip auf, dass sich die Bundesministerien außer in Dringlichkeitsfällen vor der Kabinettsbefassung zu beraten und abzustimmen haben.

Zwar ergibt sich aus Art. 65 S. 3 GG keine Kompetenz der Bundesregierung im Hinblick auf Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung; allerdings sieht § 15 GOBReg vor, dass ihr alle Angelegenheiten von allgemeiner innen- oder außenpolitischer, wirtschaftlicher, sozialer, finanzieller oder kultureller Bedeutung zur Beratung und Beschlussfassung vorzulegen sind. Das führt unmittelbar zu der Frage, ob der Bundeskanzler in solchen Fällen, in denen eigentlich die Bundesregierung zuständig ist, die Angelegenheit dennoch an sich ziehen darf. Ein derartiges Alleinentscheidungsrecht wird man dem Kanzler zumindest in den Fällen zusprechen können, in denen es um originäre Ressortkompetenzen geht, die gemäß Art. 65 S. 1 und 2 GG ausdrücklich der Richtlinienkompetenz des Kanzlers zugänglich sind; insoweit hat die Richtlinienkompetenz also Vorrang vor der Kabinettskompetenz aus Art. 65 S. 3 GG.<sup>496</sup> Dies kann freilich nicht gelten, wenn es um originäre Zuständigkeiten der Bundesregierung geht und die Entscheidung somit bewusst dem Kollegialorgan zugestanden wird.<sup>497</sup>

Festzuhalten ist, dass im Rahmen des § 15 GOBReg nur eine politische Abstimmung erfolgt und gefasste Beschlüsse dementsprechend gegenüber dem Bundeskanzler oder betroffenen Ressortministern keine rechtliche Bindungswirkung entfalten können.<sup>498</sup>

---

<sup>494</sup> *Epping* in Epping/Hillgruber, BeckOK, Grundgesetz, 30. Ed. 2016, Art. 65 Rn. 11.

<sup>495</sup> *Herzog* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 65 Rn. 76.

<sup>496</sup> *Epping* in Epping/Hillgruber, BeckOK, Grundgesetz, 30. Ed. 2016, Art. 65 Rn. 13; *Herzog* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 65 Rn. 79; *Detterbeck* in Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. 3, 3. A. 2005, § 66 Rn. 52.

<sup>497</sup> *Detterbeck* in Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. 3, 3. A. 2005, § 66 Rn. 52.

<sup>498</sup> *Epping* in Epping/Hillgruber, BeckOK, Grundgesetz, 30. Ed. 2016, Art. 65 Rn. 12; *Oldgies* in Sachs, GG, 7. A. 2014, Art. 65 Rn. 31; *Hermes* in Dreier, Grundgesetz, Bd. 2, 3. A. 2015, Art. 65 Rn. 36. Für eine auch rechtliche Bindungswirkung aufgrund von Selbstbindung *Busse*, GOBReg-Kommentar, 1. A. 2013, § 15 Rn. 5.

## (2) Die Kabinettsausschüsse

Die Praxis zeigt, dass es vermehrt Aufgabengebiete gibt, in denen der Sachverstand mehrerer Ministerien entscheidet ist, um zu einer sachgerechten Erledigung zu kommen (sogenannte Querschnittsaufgaben). Dafür ist erforderlich, dass Entscheidungen und Maßnahmen aufeinander abgestimmt, werden. Verfassungsrechtlich stehen hierfür streng genommen nur die Richtlinienkompetenz des Kanzlers und die Kabinettsitzungen zur Verfügung. Im Laufe der Zeit haben sich jedoch sinnvollerweise sachgemäßere Zwischenlösungen etabliert, und zwar eine ministerielle Abstimmung außerhalb Richtlinienkompetenz und der Kabinettsitzungen.<sup>499</sup>

Bei Einzelproblemen werden oftmals sogenannte „interministerielle Arbeitsgruppen“ eingerichtet, in denen sich die beteiligten Ressorts relativ zügig und unkompliziert auf eine gemeinsame Linie verständigen können.

Geht es jedoch um eine größere, längerfristige Aufgabe ist ein regelmäßiger Koordinationsbedarf gegeben. Hierfür werden häufig Kabinettsausschüsse oder ähnlich benannte Gremien<sup>500</sup> gebildet (beispielsweise: Bundesverteidigungsrat, Wirtschaftskabinett, Europakabinett). Die Mitglieder sind jeweils durch Kabinettsbeschluss genau und abschließend festgelegte Bundesminister.

Kennzeichnend für die Ausschüsse ist, dass sie nur vorberatend tätig werden und dabei gemeinsame Vorschläge erarbeiten können, denn eine Mehrheitsentscheidung mit Verbindlichkeit auch gegenüber den unterlegenen Mitgliedern wäre verfassungsrechtlich unzulässig. Verbindlich entscheiden können nach dem Grundgesetz nämlich nur der Kanzler, der einzelne Minister in seinem Ressort oder gegebenenfalls die Bundesregierung als Kollegialorgan. Im Übrigen streitet gegen die Verbindlichkeit von Ausschussbeschlüssen, dass es darin Mitglieder gab und gibt, die keinen Sitz und folglich auch keine Stimme im Kabinett haben (beispielsweise: „ständige Gäste“ wie der Präsident der Deutschen Bundesbank im Wirtschaftskabinett oder der Generalinspekteur der Bundeswehr im Bundessicherheitsrat). Vom Charakter her sind die Empfehlungen somit vergleichbar denen, die die Staatssekretäre in ihren den Kabinettsitzungen meist vorausgehenden Konferenzen erarbeiten.

---

<sup>499</sup> Vgl. zum Folgenden insb. *Herzog* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 64 Rn. 39 ff.

<sup>500</sup> Vgl. zum Folgenden insb. *Herzog* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL 2016 Art. 64 Rn. 39 ff.

#### **dd) Abstimmung mit den Bundesländern**

Das Postulat des bundesfreundlichen Verhaltens<sup>501</sup>, das aus den bundesstaatlichen Prinzipien des Art. 20 Abs. 1 GG erwächst, verpflichtet alle Glieder des Bundesstaates zu gegenseitiger Rücksichtnahme. Daraus folgt auch die Pflicht, sich über Angelegenheiten von beiderseitigem Interesse in geeigneter Weise auszutauschen, um eine bessere Grundlage für die jeweiligen Entscheidungen zu schaffen und gegebenenfalls eine gemeinsame Gesamtstrategie abzustimmen.

Demnach bedarf es eines dichten Netzes für informelle Kontakte zwischen staatlichen Institutionen auf den verschiedenen bundesstaatlichen Ebenen.<sup>502</sup> Besonders bedeutsam ist dabei die Kommunikation auf exekutiver Ebene, da hier unmittelbar das Verhältnis zum Bürger betroffen ist. So gibt es Fachministerkonferenzen des Bundes und der Länder auf zahlreichen Gebieten, und Fachreferenten aus den Ministerien des Bundes und der Länder tauschen sich regelmäßig mündlich oder schriftlich aus.

Das wichtigste Instrumentarium auf diesem Gebiet liefert § 31 GOBReg, der regelmäßige Konferenzen der Regierungschefs von Bund und Ländern vorsieht. Diese Gespräche finden auf Einladung des Bundeskanzlers statt. Bei besonderem Bedarf können diese Treffen jederzeit stattfinden. Ist ein solcher nicht gegeben, finden die Gespräche halbjährlich statt. Den Vorsitz bei den Treffen führt auf Bundesebene der Kanzler, der von den Bundesministern begleitet wird, deren Ressorts durch die Thematik betroffen werden. Auf Länderseite hat der Vorsitzende der sogenannten Ministerpräsidentenkonferenz den Vorsitz, welcher von seinem Stellvertreter, der jeweils einer anderen Partei angehört, begleitet und gegebenenfalls vertreten wird. Diese werden wiederum jeweils von einem hochrangigen Beamten begleitet.

Die Treffen werden vergleichbar zu den Kabinettsitzungen des Bundes durch Staatssekretärskonferenzen vorbereitet, an denen sich auf Einladung des Chefs des Bundeskanzleramtes auch die Chefs der Staatskanzleien der Länder beteiligen.

Ergebnis dieser Treffen sind dann zumeist gemeinsame Beschlüsse, die freilich keine rechtliche, aber durchaus große politische Bindungswirkung haben können. Einschlägige Beispiele aus neuerer Zeit sind etwa der Beschluss im Anschluss an die Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefs der Länder zur Asyl- und Flüchtlingspolitik vom

---

<sup>501</sup> Vgl. dazu grundlegend BVerfGE 34, 216, 232.

<sup>502</sup> Busse, GOBReg-Kommentar, 2. A. 2014, § 31 Rn. 2.

24.09.2015<sup>503</sup> und der Beschluss im Anschluss an die Besprechung mit gleichem Titel vom 22.04.2016<sup>504</sup>, der insbesondere ein „Gemeinsames Konzept von Bund und Ländern für die erfolgreiche Integration von Flüchtlingen“ enthält.

## **b) Bundesintegrationsministerium**

Eine weitere Option zur Umsetzung des Handlungsbedarfs bildet die Errichtung eines besonderen Bundesministeriums – eines Integrationsministeriums. Die Schaffung eines Bundesministeriums obliegt dabei dem Bundeskanzler, der über die Organisationsstruktur der Bundesregierung kraft der „gouvernementalen Organisationsgewalt“<sup>505</sup> entscheidet.<sup>506</sup> Zu dieser Befugnis gehört nicht nur die Entscheidung über die Errichtung bestimmter Ministerien, sondern auch die Abgrenzung der jeweiligen Kompetenzbereiche der einzelnen Ministerien.<sup>507</sup>

### **aa) Die gouvernementale Organisationsgewalt des Bundeskanzlers**

Auf welcher verfassungsrechtlichen Grundlage dieses Recht beruht, wird von der Rechtswissenschaft allerdings nicht einheitlich beantwortet. Nach einer vereinzelt vertretenen Auffassung soll Art. 86 S. 2 GG, nach dem die Bundesregierung für die Einrichtung von Behörden zuständig ist, die maßgebliche Rechtsgrundlage bieten.<sup>508</sup> Legt man dem Behördenbegriff des Art. 86 S. 2 GG ein weites Verständnis im Sinne einer jeden Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt (vergleiche § 1 Abs. 4 VwVfG), zugrunde, so erfasst Art. 86 S. 2 GG allein seinem Wortlaut nach auch die Ministerien als oberste Bundesbehörden, soweit sie administrativ tätig werden.<sup>509</sup> Dagegen lässt sich aber anführen, dass die Ministerien infolge der Doppelstellung der Minister zugleich einem obersten Verfassungsorgan – der Bundesregierung – zuzuordnen sind, während Art. 86 S. 2 GG wohl allein den Bereich der administrativen Verwaltung betrifft und auf die Gubernative keine Anwendung findet.<sup>510</sup> Entscheidend gegen Art. 86 S. 2 GG als verfassungsrechtliche

---

<sup>503</sup> <https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/B/beschluss-asyl-und-fluechtlingspolitik,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (Stand: 20.10.2016).

<sup>504</sup> <http://bayvr.de/2016/04/22/bund-laender-sonderkonferenz-zur-asyl-und-fluechtlingspolitik-beschluesse-und-gemeinsames-integrationskonzept/> (Stand: 20.10.2016).

<sup>505</sup> *Oldiges* in Sachs, GG, 7. A. 2014, Art. 64 Rn. 24; *Hermes* in Dreier, Grundgesetz, Bd. 2, 3. A. 2015, Art. 64 Rn. 9.

<sup>506</sup> *Herzog* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 64 Rn. 2.

<sup>507</sup> *Hermes* in Dreier, Grundgesetz, Bd. 2, 3. A. 2015, Art. 64 Rn. 9.

<sup>508</sup> *Böckenförde*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 2. A. 1998, S. 133 ff.

<sup>509</sup> *Sachs* in ders., GG, 7. A. 2014, Art. 86 Rn. 34, im Ergebnis aber ablehnend.

<sup>510</sup> *Hermes* in Dreier, Grundgesetz, Bd. 2, 3. A. 2015, Art. 64 Rn. 11.

Grundlage der Errichtung von Ministerien spricht aber, dass Art. 86 GG nach herkömmlichen Verständnis die „Bundesregierung“ als Kollegialorgan ermächtigt, obwohl das Kabinett im Zeitpunkt der Regierungsbildung noch gar nicht existiert.<sup>511</sup>

Vorzugswürdig erscheint es daher die gouvernementale Organisationsgewalt und damit das Recht zur Errichtung von Ministerien als „Annex des materiellen Kabinettsbildungsrecht“ aus Art. 64 Abs. 1 GG anzusehen.<sup>512</sup> Mit diesem Recht des Bundeskanzlers ist die Entscheidung darüber, wie viele und welche Ministerien in welcher Abgrenzung zueinander die zukünftige Bundesregierung bilden sollen, untrennbar verbunden.<sup>513</sup> Auch die effektive Wahrnehmung der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers aus Art. 65 S. 1 GG erfordert entsprechende flankierende Befugnisse, weil sich Sach- und Organisationsentscheidungen häufig nicht getrennt voneinander treffen lassen.<sup>514</sup>

Der gouvernementalen Organisationsgewalt des Bundeskanzlers werden von der Verfassung aber bestimmte Grenzen auferlegt. So setzt das Grundgesetz etwa die Existenz des Finanz-, des Verteidigungs- sowie des Justizministeriums voraus.<sup>515</sup> Schranken für die gouvernementale Organisationsgewalt ergeben sich ferner aus den in Art. 65 GG verankerten Prinzipien. So würde die Schaffung eines Ressorts mit Planungs-, Koordinierungs- oder sonstigen Querschnittsaufgaben bei gleichzeitiger Verleihung von Weisungsbefugnissen gegenüber anderen Ministerien gegen das in Art. 65 S. 2 GG verankerte Ressortprinzip verstoßen.<sup>516</sup>

Eine bestimmte Form ist dem Bundeskanzler bei der Ausübung seiner Organisationsgewalt nicht vorgeschrieben. Seit 1969 bedient sich der Bundeskanzler regelmäßig der Möglichkeit des Organisationserlasses.<sup>517</sup>

Nach § 1 Abs. 1 des Zuständigkeitsanpassungsgesetz (ZustAnpG)<sup>518</sup> gehen im Falle der Überführung von Zuständigkeiten aus dem Geschäftsbereich einer obersten Bundesbehörde

---

<sup>511</sup> *Oldings* in Sachs, GG, 7. A. 2014, Art. 64 Rn. 23 f.; die Gegenauffassung versucht das Problem wohl zu umgehen, indem die endgültige Zuständigkeitsverteilung innerhalb der Bundesregierung den Art. 64 und 65 GG überlassen wird.

<sup>512</sup> *Oldiges* in Sachs, GG, 7. A. 2014, Art. 64 Rn. 24.

<sup>513</sup> *V. Arnould* in AöR 124 (1999), 658, 659 ff.; *Uhle/Müller-Franken* in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Kommentar zum Grundgesetz, 13. A. 2014, Art. 64 Rn. 7 m. w. N.; *Oldiges* in Sachs, GG, 7. A. 2014, Art. 64 Rn. 24; *Detterbeck* in Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. 3, 3. A. 2005, § 66 Rn. 14.

<sup>514</sup> *Schenke* in Bonner Kommentar, Grundgesetz, 170. EL. 2014, Art. 64 Rn. 78; *Oldiges* in Sachs, GG, 7. A. 2014, Art. 64 Rn. 24.

<sup>515</sup> *Schenke* in Bonner Kommentar, Grundgesetz, 170. EL. 2014, Art. 64 Rn. 96; vgl. Art. 65a, 108 Abs. 3 S. 2, 112, 114 Abs. 1 und Art. 96 Abs. 2 S. 4 GG.

<sup>516</sup> *Schenke* in Bonner Kommentar, Grundgesetz, 170. EL. 2014, Art. 64 Rn. 97.

<sup>517</sup> *Lehmuth/Vogelsang* in AöR 113 (1988), 531; *Brandner/Uwer* in DÖV 1993, 107; *Hermes* in Dreier, Grundgesetz, Bd. 2, 3. A. 2015, Art. 64 Rn. 16; *Oldiges* in Sachs, GG, 7. A. 2014, Art. 64 Rn. 25a.

in den Geschäftsbereich einer anderen obersten Bundesbehörde innerhalb der Bundesregierung die in Gesetzen oder in Rechtsverordnungen zugewiesenen Zuständigkeiten auf die nach der Überführung zuständige oberste Bundesbehörde über. Allerdings sind nach § 1 Abs. 3 ZustAnpG entsprechende Veränderungen und der Zeitpunkt ihrer Wirksamkeit im Bundesgesetzblatt bekannt zu machen.

Das Recht des Bundeskanzlers zur organisatorischen Regierungsbildung ist in § 9 S. 1 GOBReg einfachgesetzlich konkretisiert. Danach wird der Geschäftsbereich der einzelnen Bundesminister in den Grundzügen durch den Bundeskanzler festgelegt. Die Ressortverteilung liegt mithin grundsätzlich im Ermessen des Bundeskanzlers, wobei er aber durch Koalitionsvereinbarungen eingeschränkt wird.

### **bb) Befugnisse der Bundesminister**

Zur Wahrnehmung seiner Ressortleitungsbefugnis aus Art. 65 S. 2 GG ist der Bundesminister mit einer Vielzahl von Organisations- und Weisungsbefugnissen gegenüber nachgeordneten Behörden ausgestattet.<sup>519</sup> So hat er grundsätzlich das Recht, in allen seinen Geschäftsbereich betreffenden Verwaltungsangelegenheiten Sachentscheidungen selbst zu treffen<sup>520</sup> und sie durch die ihm unterstellten Bediensteten durchführen zu lassen.<sup>521</sup> Von herausragender Bedeutung dürfte in diesem Zusammenhang die Verordnungsbefugnis aus Art. 80 Abs. 1 GG sein.

Die Sachentscheidungsbefugnis wird durch eine Reihe von Hilfskompetenzen untermauert. Dazu gehört neben der Personal- und Finanzhoheit auch die Organisationshoheit.<sup>522</sup> Ähnlich der gouvernementalen Organisationsgewalt des Bundeskanzlers erlaubt die Organisationshoheit dem Ressortminister, die interne Struktur seines Geschäftsbereichs festzulegen. Allerdings ist der diesbezügliche Handlungsspielraum des Ministers insoweit eingeschränkt, als dass die organisatorische Struktur der Ministerien durch die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) vorgezeichnet ist.<sup>523</sup> Als Personalhoheit wird das Recht des Ministers verstanden, grundsätzlich über Einstellung, Beförderung und Entlassung der Bediensteten des Ministeriums sowie der nachgeordneten Behörden zu

---

<sup>518</sup> Gesetz v. 16.08.2002 (BGBl. I S. 3165).

<sup>519</sup> *Stern*, StaatsR, Bd. 2, 1980, S. 309.

<sup>520</sup> *Stern*, StaatsR, Bd. 2, 1980, S. 309.

<sup>521</sup> *Schenke* in Bonner Kommentar, Grundgesetz, 108. EL. 2003, Art. 65 Rn. 86.

<sup>522</sup> *Schenke* in Bonner Kommentar, Grundgesetz, 108. EL. 2003, Art. 65 Rn. 87.

<sup>523</sup> *Schenke* in Bonner Kommentar, Grundgesetz, 108. EL. 2003, Art. 65 Rn. 87.

entscheiden.<sup>524</sup> Mit diesem Recht ist die Befugnis des Ministers verbunden, den Bediensteten bei Wahrnehmung dienstlicher Aufgaben Weisungen zu erteilen.<sup>525</sup> Die Finanzhoheit ermöglicht es dem Minister zudem haushaltsrechtliche Maßnahmen zu treffen.<sup>526</sup>

Die Ressortleitungsbefugnis ist schließlich „kanzler- und kabinettsfest“.<sup>527</sup> Das bedeutet, dass weder der Kanzler noch das Kabinett abseits ihrer verfassungsrechtlich gewährten Befugnisse Einfluss auf die Leitung des Geschäftsbereichs nehmen dürfen.<sup>528</sup>

### **cc) Bundesministerium mit Verwaltungsunterbau**

Während die Gründung eines besonderen Bundesministeriums demnach grundsätzlich ohne weiteres möglich wäre, ist die Errichtung eines Ministeriums, ebenso wie die einer Bundesoberbehörde, mit eigenen Mittel- und Unterbehörden für Angelegenheiten des Migrations- und Integrationsrechts an weitere verfassungsrechtliche Voraussetzungen geknüpft. Bei dieser Form der verwaltungsorganisatorischen Umgestaltung der für Migrations- und Integrationsfragen zuständigen Verwaltung handelt es sich letztlich um eine Kombination administrativer und gubernativer Modelle.

#### **(1) Rechtsgrundlage: Art. 87 Abs. 3 S. 2**

Als Rechtsgrundlage für die Errichtung eines solchen Verwaltungsunterbaus kommt allein Art. 87 Abs. 3 S. 2 GG in Betracht. Danach können bei dringendem Bedarf bundeseigene Mittel- und Unterbehörden mit Zustimmung des Bundesrates und der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages errichtet werden, wenn dem Bund auf Gebieten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht, neue Aufgaben erwachsen. Behörden in diesem Sinne zeichnen sich dadurch aus, dass sie auf einen regionalen Zuständigkeitsbereich beschränkt<sup>529</sup> und einer oberen oder eben obersten Bundesbehörde nachgeordnet sind.<sup>530</sup>

---

<sup>524</sup> *Hermes* in Dreier, Grundgesetz, Bd. 2, 3. A. 2015, Art. 65 Rn. 30.

<sup>525</sup> *Schenke* in Bonner Kommentar, Grundgesetz, 108. EL. 2003, Art. 65 Rn. 90.

<sup>526</sup> *Hermes* in Dreier, Grundgesetz, Bd. 2, 3. A. 2015, Art. 65 Rn. 30.

<sup>527</sup> *Oldiges* in Sachs, GG, 7. A. 2014, Art. 65 Rn. 21.

<sup>528</sup> *Hermes* in Dreier, Grundgesetz, Bd. 2, 3. A. 2015, Art. 65 Rn. 31.

<sup>529</sup> BVerfGE 10, 20, 48.

<sup>530</sup> *Sachs* in ders., GG, 7. A. 2014, Art. 87 Rn. 74.

## (2) Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes

Wie die Errichtung einer selbstständigen Bundesoberbehörde ist die Errichtung eigener Mittel- und Unterbehörden nur in Bereichen zulässig, für die dem Bund die Gesetzgebung zusteht. Trotz der anderslautenden Formulierung in Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG („Angelegenheiten, für die dem Bunde die Gesetzgebung zusteht“) unterscheidet sich dieses Tatbestandsmerkmal nicht von dem des Art. 87 Abs. 3 S. 2 GG („Gebieten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht“),<sup>531</sup> so dass auf obige Ausführungen verwiesen werden kann.

## (3) Neue Aufgabe

Außerdem muss der Verwaltungsunterbau zur Wahrnehmung neuer Aufgaben errichtet werden (nicht zu verwechseln mit dem Kriterium aus Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG, der von neuen Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts spricht). Zunächst einmal sind Verwaltungsaufgaben gemeint.<sup>532</sup> Was neue Aufgaben sind, ist im Einzelnen umstritten. Einigkeit besteht insoweit, dass nur solche Aufgaben neu sein können, die nach Inkrafttreten des Grundgesetzes entstanden sind.<sup>533</sup> Darüber hinaus dürfen die Aufgaben nach Ansicht einiger Autoren bisher weder vom Land noch vom Bund wahrgenommen worden sein.<sup>534</sup> Zwar wird es demgegenüber teilweise als ausreichend erachtet, dass es sich dabei um Aufgaben der Länder handelt, die nun dem Bund zuwachsen.<sup>535</sup> Eine weite Auslegung der Tatbestandsmerkmale des Art. 87 Abs. 3 S. 2 GG birgt aber die Gefahr einer Aushöhlung der grundgesetzlichen Konzeption der Verteilung der Verwaltungskompetenzen in sich. Schließlich bildet Art. 87 Abs. 3 S. 2 GG eine Ausnahme von dem Grundsatz der Länderverwaltung, die der Bund nicht dazu nutzen darf, den Ländern Verwaltungskompetenzen zu entziehen.<sup>536</sup>

Andererseits ergibt sich aus dem Wortlaut nicht zwingend, dass es sich um gänzlich neue Aufgaben handeln muss. Vielmehr deutet die Formulierung darauf hin, dass es sich lediglich um eine neue Aufgabe für den Bund handeln muss. Auch der Bundesgesetzgeber vertritt

---

<sup>531</sup> *Ibler* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 87 Rn. 273.

<sup>532</sup> *Rump*, Die Errichtung selbständiger Bundesoberbehörden und des ihnen unterstellten Verwaltungsunterbaus nach Art. 87 Abs. 3 GG, 1978, S. 133; *Ibler* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 87 Rn. 274 f.

<sup>533</sup> *Burgi* in v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 6. A. 2010, Art. 87 Rn. 111;

*Leidinger/Zimmer* in DVBl. 2004, 1005, 1012.

<sup>534</sup> *Broß* in v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 3, 4./5. A. 2003, Art. 87 Rn. 27; *Pieroth*, in Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 14. A. 2016, Art. 87 Rn. 9.

<sup>535</sup> *Burgi* in v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 6. A. 2010, Art. 87 Rn. 111; *Hermes* in Dreier, Grundgesetz, Bd. 3, 2. A. 2008, Art. 87 Rn. 99.

<sup>536</sup> *Ibler* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 87 Rn. 274.

eine vermittelnde Ansicht. Dies ist der Begründung zum Zollfahndungsneuregelungsgesetz (ZFnrG)<sup>537</sup> zu entnehmen. Dort heißt es: „neue Aufgaben im Sinne der Vorschrift (Art. 87 Abs. 3 S. 2 GG) können nicht nur solche sein, die bislang weder vom Bund noch von den Ländern wahrgenommen werden. Auch durch Änderung der bisherigen Aufgabenstruktur kann eine `neue` Aufgabe entstehen.“<sup>538</sup>

Folgte man der restriktiven Auslegung, so hätte es der weiteren Einschränkung in Art. 87 Abs. 3 S. 2 GG – des dringenden Bedarfs – nicht bedurft. Zudem widerspräche es Sinn und Zweck der Vorschrift, wenn es dem Bund unmöglich gemacht würde, Angelegenheiten, die durch die Länder nur unzureichend erfüllt werden, an sich zu ziehen.<sup>539</sup> Daher ist es zumindest vertretbar, als „neu“ im Sinne des Art. 87 Abs. 3 S. 2 GG all jene Aufgaben zu qualifizieren, die nach Inkrafttreten des Grundgesetzes entstanden sind und bisher von den Ländern wahrgenommen wurden.

#### **(4) Dringender Bedarf**

Schließlich muss ein dringender Bedarf für die Errichtung der untergeordneten Behörden bestehen. Ein dringender Bedarf liegt dann vor, wenn die Erledigung in anderer organisatorischer Weise nicht möglich<sup>540</sup> beziehungsweise deutlich unterlegen<sup>541</sup> ist. Es müssen also gewichtige Gründe des Gemeinwohls dafür sprechen, dass die zu erfüllende Aufgabe gerade durch Mittel- und Unterbehörden des Bundes ausgeführt werden soll.<sup>542</sup>

#### **(5) Formelle Voraussetzungen**

Formell setzt Art. 87 Abs. 3 S. 2 GG ein Bundesgesetz voraus, das durch die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages und mit Zustimmung des Bundesrates beschlossen wird. Als Mehrheit der Mitglieder des Bundestages im Sinne der Verfassung gilt nach Art. 121 GG die Mehrheit ihrer gesetzlichen Mitgliederzahl. Maßgeblich sind insoweit die jeweiligen Bestimmungen des Wahlrechts.<sup>543</sup>

---

<sup>537</sup> Gesetz zur Neuregelung des Zollfahndungsdienstes v. 16.08.2002 (BGBl. I S. 3202).

<sup>538</sup> BT-Dr. 14/8007, S. 22.

<sup>539</sup> *Hermes* in Dreier, Grundgesetz, Bd. 3, 2. A. 2008, Art. 87 Rn. 99.

<sup>540</sup> *Burgi* in v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 6. A. 2010, Art. 87 Rn. 112.

<sup>541</sup> *Sachs* in ders., GG, 7. A. 2014, Art. 87 Rn. 76.

<sup>542</sup> *Stern*, StaatsR, Bd. 2, 1980, S. 827.

<sup>543</sup> *Morlok* in Dreier, Grundgesetz, Bd. 3, 2. A. 2008, Art. 121 Rn. 10.

## **D. Chancen für die Organisationsformen**

Im Folgenden werden die zuvor vorgestellten Organisationsformen im Hinblick auf ihre Zweckmäßigkeit verglichen. Es wird also ermittelt, ob und wenn ja welches Modell dazu geeignet ist, die im Bereich der Integration bestehenden und fortwährenden Aufgaben sowie Herausforderungen für den Staat in Zukunft gegebenenfalls effektiver und effizienter anzugehen. An der Differenzierung zwischen dem administrativen und dem gubernativen Bereich wird insofern festgehalten.

### **I. Administrativer Bereich**

Sofern es um administrative Aufgaben im Bereich Integration geht, kommen als Optionen vor allem die Schaffung einer „starken“ Bundesoberbehörde (allgemein zur Errichtung unter C. II.1. a)) und eines Shared Service Center (allgemein dazu unter C. II. 1. b)) in Betracht.

#### **1. Potenzial einer Bundesoberbehörde für Integration und Migration**

Zunächst ist die Errichtung einer Bundesoberbehörde für nahezu den gesamten Bereich der Integrations- und Migrationsarbeit in Erwägung zu ziehen. Der in dieser Studie gewählte Ansatz geht dahin, das bereits bestehende und mit vielerlei Kompetenzen ausgestattete BAMF<sup>544</sup> mit weiteren Aufgaben zu betrauen, es also insoweit auszubauen.

##### **a) Die Bedeutung der Gesetzgebungskompetenzen**

Über Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG kann der Bund einer Bundesoberbehörde wie dem BAMF nur solche Aufgaben zuweisen, für die ihm die Gesetzgebungskompetenz zusteht. Mehrfach hat das Bundesverfassungsgericht die äußerste Begrenzung der Verwaltungsbefugnisse des Bundes durch dessen Gesetzgebungskompetenzen als Grundsatz deutschen Verfassungsrechts betont.<sup>545</sup> Die Gesetzgebungskompetenzen zur Regelung der für das Thema der vorliegenden Untersuchung maßgeblichen Sachbereiche im Zusammenhang mit der Integration Schutzsuchender sind über die Kompetenzkataloge des Grundgesetzes verstreut.

---

<sup>544</sup> Vgl. C. II. 1. a) aa) (3).

<sup>545</sup> BVerfGE 12, 205, 229; 15, 1, 16; 78, 374, 386.

### **aa) Status von Ausländern**

Der Integration vorgelagerte Fragen kann der Bund auf der Grundlage seiner ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 GG (Regelungen über die Ein- und Auswanderung) normieren. Daneben vermag er auf der Grundlage einer konkurrierenden Befugnis Regelungen über das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht von Ausländern zu treffen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 GG). Dabei wird der Aufenthalt als das Verweilen auf deutschem Staatsgebiet verstanden.<sup>546</sup>

Die Frage der Wohnsitznahme von Ausländern<sup>547</sup> und einzelne weitere Aspekte der Integration von Schutzsuchenden in staatliche wie gesellschaftliche oder wirtschaftliche Strukturen kann der Bund unter Inanspruchnahme der konkurrierenden Kompetenz zum Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer (Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 GG) regeln.<sup>548</sup>

Der Bedingungen für den staatsrechtlichen Schlusspunkt der Integration – die Einbürgerung – sind auf der Basis der ausschließlichen Bundesgesetzgebungskompetenz aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 2 GG (Staatsangehörigkeit im Bunde) zu bestimmen.

### **bb) Integration**

Die zentrale Gesetzgebungskompetenz für das Thema der vorliegenden Untersuchung ist allerdings die konkurrierende Befugnis zur Regelung der Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 6 GG. Zwar hatte der Parlamentarische Rat bei der Formulierung dieses Kompetenztitels allein deutsche Flüchtlinge des Zweiten Weltkrieges vor Augen. Gleichwohl ist die Vorschrift nach einem heute weit verbreiteten Verständnis weder auf deutsche Staatsangehörige noch auf Kriegsflüchtlinge des Zweiten Weltkrieges beschränkt.<sup>549</sup>

Vielmehr fallen danach unter den Begriff der Flüchtlinge in Anlehnung an den Flüchtlingsbegriff der Genfer Flüchtlingskonvention jedenfalls alle Personen, die aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung in der Bundesrepublik Deutschland Schutz suchen.<sup>550</sup> Als Vertriebene werden

---

<sup>546</sup> *Maunz* in ders./Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 74 Rn. 95; *Pieroth* in Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 14. A. 2016, Art. 74 Rn. 15.

<sup>547</sup> *Wittreck* in Dreier, Grundgesetz, Bd. 2, 3. A. 2015, Art. 74 Rn. 32; *Maunz* in ders./Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 74 Rn. 95.

<sup>548</sup> *Wittreck* in Dreier, Grundgesetz, Bd. 2, 3. A. 2015, Art. 74 Rn. 32.

<sup>549</sup> *Oeter* in v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 6. A. 2010, Art. 74 Rn. 50.

<sup>550</sup> *Rengeling* in Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. 6, 3. A. 2008, § 135 Rn. 211.

demgegenüber Personen angesehen, die aus eben diesen Gründen gezwungen sind, ihr Heimatland zu verlassen.<sup>551</sup> Vor dem Hintergrund der ursprünglichen Intention des Parlamentarischen Rates, mit dem Kompetenztitel Angelegenheiten (deutscher) Kriegsflüchtlinge nach dem Zweiten Weltkrieg zu erfassen, kann der Regelungsbereich des Art. 74 Abs. 1 Nr. 6 GG über den genannten Personenkreis hinaus aber auch solche Schutzsuchenden erfassen, die die Voraussetzungen des subsidiären Schutzes erfüllen, also insbesondere diejenigen, deren Leben oder Unversehrtheit infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts ernsthaft und individuell bedroht sind.

Art. 74 Abs. 1 Nr. 6 GG ermächtigt den Bundesgesetzgeber zum Erlass von Regelungen, die sich in dieser Hinsicht mit den Angelegenheiten von Flüchtlingen, also sozialen, bildungspolitischen oder beruflichen Aspekten der Integration in Staat und Gesellschaft befassen. Durch die entsprechenden Regelungen muss der Gesetzgeber flüchtlingsspezifische Zwecke verfolgen. Es handelt sich damit zwar um einen Tatbestand, der dem Bund eine umfassende Kompetenz im Bereich der Integration von Flüchtlingen zuweist. Bedeutsam ist aber bei seiner Inanspruchnahme stets die Abgrenzung zu den allgemeinen, nicht spezifisch auf die Bedürfnisse von Flüchtlingen bezogenen Kompetenztiteln. Dies wird etwa in dem Bereich der schulischen Bildung deutlich, der zu den Kernkompetenzen der Bundesländer zählt und in den der Bundesgesetzgeber auf der Grundlage von Art. 74 Abs. 1 Nr. 6 GG nur ganz auf flüchtlingsrelevante Aspekte (Integration von Flüchtlingskindern in den Schulunterricht) fokussierte, eigene Regelungen treffen und nicht in die sonstige Kultuskompetenz der Länder übergreifen darf.

### **cc) Unterstützung**

Eine weitere zentrale Gesetzgebungskompetenz des Bundes, auf deren Grundlage die materiellen und ideellen Voraussetzungen für Integration geschaffen werden können, ergibt sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG („öffentliche Fürsorge“).

Nach verbreiteter Auffassung ist Art. 74 Abs. 1 Nr. 6 GG *lex specialis* gegenüber Nr. 7, so dass dieser angesichts der verbreiteten weiten Auslegung der Nr. 6 im Hinblick auf Flüchtlingsintegration nur noch ein recht geringer Anwendungsbereich verbleibt. Das ist für

---

<sup>551</sup> Ebd.

den Bund vorteilhaft, weil Regelungen nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 6 GG nicht von der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG erfasst werden.

Öffentliche Fürsorge im Sinne des Art. 74 Nr. 7 GG umfasst die Unterstützung Hilfsbedürftiger in – vor allem, aber nicht ausschließlich wirtschaftlichen – Notlagen.<sup>552</sup> Vor dem Hintergrund des Sozialstaatsprinzips aus Art. 20 Abs. 1 GG wird der Begriff in Rechtsprechung und Literatur stets weit ausgelegt.<sup>553</sup> So ist die öffentliche Fürsorge nicht nur in den Fällen aktueller Hilfsbedürftigkeit einschlägig, sondern beinhaltet auch die Kompetenz für präventive Maßnahmen, um die Notwendigkeit zukünftiger Fürsorgemaßnahmen zur Behebung tatsächlich eingetretener Notlagen möglichst zu vermeiden.<sup>554</sup> Unter den Begriff fallen daher beispielsweise die Jugend-<sup>555</sup> und Altenpflege.<sup>556</sup>

Insbesondere um die grundsätzliche Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen (vergleiche Art. 70 Abs. 1 GG) nicht zu Lasten der Länder auszuhöhlen, darf der Kompetenztitel – ähnlich wie bei Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 GG – nicht dahingehend überdehnt werden, dass jede Regelung, welche *auch* fürsorgliche Aspekte beinhaltet, ausreichen kann, um eine Bundeskompetenz zu begründen. Verfolgt ein Gesetz vorrangig andere Zwecke, welche nach den Kompetenzkatalogen der Art. 73 f. GG im Wesentlichen oder weitgehend der Kompetenz der Länder zuzuordnen sind, kann ein Bundesgesetz nicht auf die „öffentliche Fürsorge“ gestützt werden (Beispiele: Bildung, Maßnahmen des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts).<sup>557</sup> Allerdings sind die Grenzen zwischen der Fürsorge als Hilfe oder Vorbeugung gegen Hilfsbedürftigkeit und allgemeiner staatlicher Daseinsvorsorge fließend.<sup>558</sup>

Kommt für ein Gesetzesvorhaben sowohl eine Bundes- als auch eine residuale Länderkompetenz in Betracht, sind Kriterien zur Abgrenzung und Zuordnung zu entwickeln. Man kann für diese Zuordnung zu der einen oder anderen Sphäre auf den stärkeren Sachzusammenhang der betreffenden Regelung zu der jeweiligen Landes- oder

---

<sup>552</sup> Oeter in v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 6. A. 2010, Art. 74 Rn. 55; Rengeling in Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. 6, 3. A. 2008, § 135 Rn. 212; Degenhart in Sachs, GG, 7. A. 2014, Art. 74 Rn. 35.

<sup>553</sup> Vgl. BVerfGE 88, 203, 329; 97, 332, 341; Oeter in v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 6. A. 2010, Art. 74 Rn. 59; Degenhart in Sachs, GG, 7. A. 2014, Art. 74 Rn. 35.

<sup>554</sup> Oeter in v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 6. A. 2010, Art. 74 Rn. 59.

<sup>555</sup> BVerfGE 22, 180, 212; 97, 332, 341 f.

<sup>556</sup> BVerfGE 106, 62, 104 ff.

<sup>557</sup> Maunz in ders./Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 74 Rn. 117; Rengeling in Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. 6, 3. A. 2008, § 135 Rn. 215.

<sup>558</sup> Oeter in v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 6. A. 2010, Art. 74 Rn. 66; ähnlich Rengeling in Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. 6, 3. A. 2008, § 135 Rn. 212.

Bundeskompentenz abstellen;<sup>559</sup> bisweilen wird mit ähnlichen Ergebnissen auf den Schwerpunkt einer Maßnahme abgestellt.<sup>560</sup>

So hat das Bundesverfassungsgericht etwa Veranstaltungen zur politischen Schulung Jugendlicher trotz des deutlichen Bildungsbezugs als Maßnahme der öffentlichen Fürsorge qualifiziert.<sup>561</sup> Als Begründung führt das Gericht an, dass manche Jugendliche bei der Einordnung in die Gesellschaft Anpassungsschwierigkeiten hätten. Veranstaltungen zur politischen Bildung sollten der Jugend im Besonderen klarmachen, dass der Einzelne sich in der Demokratie nicht von der Gesellschaft absondern könne, sondern sie und ihre politische Form aktiv mitgestalten müsse. Jugendfürsorge und Jugendpflege seien in der praktischen Jugendarbeit so eng miteinander verzahnt, dass die Jugendpflege schon allein unter dem Gesichtspunkt des Sachzusammenhangs mit unter den Begriff „öffentliche Fürsorge“ in Art. 74 Nr. 7 GG fallen müsse.<sup>562</sup>

Diese Aussagen lassen sich in analoger Weise auch für besondere Maßnahmen der Bildung und Integration von – nicht nur minderjährigen – Flüchtlingen fruchtbar machen.

Der Annahme einer Bundeskompetenz in den oben näher beschriebenen Fällen steht nicht entgegen, dass die Fürsorgeleistungen durch Private (etwa Flüchtlingsinitiativen) erbracht werden sollen. Der in der Literatur weit verbreiteten Ansicht, öffentliche Fürsorge im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG müsse stets von öffentlich-rechtlichen oder beliehenen Rechtsträgern erbracht werden,<sup>563</sup> hat das Bundesverfassungsgericht eine Absage erteilt. Das Gericht begründet seine Entscheidung damit, eine Beschränkung der Kompetenz auf die Regelung der Hilfeleistung durch öffentlich-rechtliche oder beliehene Träger sei nicht trennscharf zu vollziehen.<sup>564</sup>

---

<sup>559</sup> Bullinger in AöR 96 (1971), 237, 246 ff.; so auch Rengeling in Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. 6, 3. A. 2008, § 135 Rn. 215.

<sup>560</sup> Schneider in NJW 1965, 937, 939 ff.; Wolfrum in DÖV 1982, 674, 677 f. (m. w. N.); Isensee in Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. 6, 3. A. 2008, § 133 Rn. 75; Umbach/Clemens halten die Abgrenzungskriterien „engerer Sachbezug“ und „Schwerpunkt“ sogar für inhaltsgleich, Umbach/Clemens in Umbach/Clemens, GG, Bd. 2, 2002, Art. 70 Rn. 19 ff.

<sup>561</sup> BVerfGE 22, 180, 203 ff.

<sup>562</sup> BVerfGE 22, 180, 213.

<sup>563</sup> Vgl. dazu Oeter in v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 6. A. 2010, Art. 74 Rn. 55; ebenso einschränkend wohl Degenhart in Sachs, GG, 7. A. 2014, Art. 74 Rn. 35; Rengeling in Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. 6, 3. A. 2008, § 135 Rn. 212.

<sup>564</sup> BVerfGE 106, 62, 134.

#### dd) „Natur der Sache“

Es ist ohne Weiteres berechtigt, das Anliegen der Integration als eine „gesamtgesellschaftliche Aufgabe“ einzuordnen. Damit wird deutlich gemacht, dass Anliegen der Integration „Querschnittsaufgaben“ sind. Dies legt die Frage nahe, ob der Bund nicht auch außerhalb der hier beschriebenen Bereiche über Gesetzgebungskompetenzen verfügt, um Regelungen mit Blick auf die Integration von Schutzsuchenden zu erlassen. Das wäre der Fall, wenn sich auch in Fragen der Integration Geflüchteter Regelungserfordernisse außerhalb der geschriebenen Kompetenzkataloge ergeben, die aus der „Natur der Sache“ eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich machen.

Das Bundesverfassungsgericht hat die „Natur der Sache“ als Quelle von Gesetzgebungskompetenzen akzeptiert. Da es sich aber um eine ungeschriebene Ausnahme zu Art. 70 Abs. 2 GG handelt, sind an deren Vorliegen hohe Anforderungen geknüpft.<sup>565</sup> Sie kommt dem Bund immer dann zu, „wenn gewisse Sachgebiete, weil sie ihrer Natur nach eine eigenste, der partikularen Gesetzgebungszuständigkeit a priori entrückte Angelegenheit des Bundes darstellen, vom Bund und nur von ihm geregelt werden können“.<sup>566</sup> Das Gericht stellt für die Annahme einer Bundesgesetzgebungskompetenz kraft „Natur der Sache“ zwei zentrale Voraussetzungen auf: Zum einen darf sich aus den Kompetenzbestimmungen des Grundgesetzes nicht eindeutig ergeben, dass die betreffende Materie den Bundesländern überlassen ist.<sup>567</sup> Zum anderen muss die in Frage stehende Regelung der Sache zwingend ausschließlich dem Bund zuweisbar sein.<sup>568</sup>

Eine begriffsnotwendige Zuständigkeitswahrnehmung allein durch den Bund ist nur dort erforderlich, wo eine landesgesetzliche Regelung a priori ausscheidet, weil sie unmöglich ist und der Effekt einer einheitlichen Bundesregelung nicht einmal durch die Selbstkoordination der Länder erreicht werden kann.<sup>569</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat nach einer mehr oder weniger auf die bloße Überregionalität einer Aufgabe abstellenden Entscheidung<sup>570</sup> immer wieder betont, dass ein alleiniger Bezug auf Zweckmäßigkeitsüberlegungen nicht

---

<sup>565</sup> Im Ergebnis so auch *Uhle* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 70 Rn. 76.

<sup>566</sup> BVerfGE 26, 246, 257; vgl. auch BVerfGE 11, 89, 98.

<sup>567</sup> BVerfGE 15, 1, 24.

<sup>568</sup> Vgl. *Uhle* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 70 Rn. 76; ähnlich: *Rozek* in v.

Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 6. A. 2010, Art. 70 Rn. 41; *Rengeling* in Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. 6, 3. A. 2008, § 135 Rn. 80; *Degenhart* in Sachs, GG, 7. A. 2014, Art. 70 Rn. 32 ff.

<sup>569</sup> *Uhle* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 70 Rn. 76 unter Bezugnahme auf BVerfGE 3, 407, 422.

<sup>570</sup> BVerfGE 22, 180, 217; strenger aber zuvor noch BVerfGE 12, 205, 251; 15, 1, 24.

ausreicht.<sup>571</sup> Doch hat sich das Gericht von der ersterwähnten, mehr als vier Jahrzehnte zurückliegenden Entscheidung, soweit ersichtlich, trotz der teilweisen Formulierung strengerer Maßstäbe ausdrücklich nicht distanziert. Vielmehr hat es sogar bei seiner umstrittenen Bezugnahme auf die Kategorie der „Staatsleitung“ ausdrücklich festgestellt, dass diese gerade bei überregionalem Bezug dem Bund die entsprechende Aufgabe zuweist.<sup>572</sup>

Hinsichtlich ihres Umfangs und ihrer Tiefe reicht die Kompetenz kraft Natur der Sache lediglich so weit, wie der sie legitimierende verfassungsrechtliche Begründungszusammenhang reicht, der die Aufgaben des Bundes beschreibt.<sup>573</sup>

Bei der Wahrnehmung von Aufgaben durch den Bund im Bereich der Integration geht es zwar um die Wahrung der Belange des Staatsganzen und der verfassungsmäßigen Ordnung insgesamt. Wenn aber Integration eine gesamtstaatliche Aufgabe ist, dann stehen die Länder ebenfalls in der Verantwortung. Das Bundesverfassungsgericht hat zur Abschtung von in ähnlicher Weise komplementären Bundes- und Landesgesetzgebungskompetenzen festgestellt, dass die einschlägigen Bestrebungen, die von Bundesseite geregelt und damit gegebenenfalls auch gefördert werden können, „der Aufgabe nach eindeutig überregionalen Charakter haben“ müssen. „Es muss sich um Bestrebungen handeln, die ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam gefördert werden können. Die Förderung von Bestrebungen (...) durch den Bund wäre demnach zulässig z. B. bei zentralen Einrichtungen, deren Wirkungsbereich sich auf das Bundesgebiet als Ganzes erstreckt, bei gesamtdeutschen Aufgaben und bei internationalen Aufgaben. Keinesfalls kann sich die Zuständigkeit des Bundes auf die Förderung regionaler oder örtlicher Bestrebungen erstrecken.“<sup>574</sup>

Zu betonen ist daher, dass die Aufgaben, derer der Bund sich wegen der Natur der Sache gesetzgeberisch annehmen darf, als Voraussetzung eine Überregionalität aufweisen müssen, die etwa in den zu fördernden gesellschaftlichen Bestrebungen zum Ausdruck kommt und die gerade wegen ihres über das Land hinausweisenden Charakters die Zuständigkeit eines einzelnen Landes überschreitet und einen Bezug zum gesamten Gemeinwesen hat. Es muss sich um Ziele handeln, die ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam gefördert werden können oder gar nicht gefördert werden dürfen, weil sie

---

<sup>571</sup> BVerfGE 25, 246, 256.

<sup>572</sup> BVerfGE 105, 279, 306 f.

<sup>573</sup> Uhle in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 70 Rn. 64, 77.

<sup>574</sup> BVerfGE 22, 180, 217.

durch Wirkung der Maßnahme auch in einem anderen Bundesland einen Übergriff in dessen Sphäre darstellen würden.

Im Ergebnis ist der Bund in der Begründung ungeschriebener Gesetzgebungskompetenzen also sehr beschränkt. Immerhin akzeptiert ist die Setzung von Anreizen für die Länder zur Wahrnehmung ihrer Verwaltungszuständigkeiten. Im Anschluss an das bereits erwähnte Urteil des Bundesverfassungsgerichts nimmt der Bund – soweit ersichtlich ohne verfassungsrechtliche Beanstandung – eine solche Kompetenz etwa in dem Bereich der Kinder- und Jugendhilfe wahr. Dies kommt in § 83 Abs. 1 SGB VIII zum Ausdruck: „Die fachlich zuständige oberste Bundesbehörde soll die Tätigkeit der Jugendhilfe anregen und fördern, soweit sie von überregionaler Bedeutung ist und ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam gefördert werden kann.“ Die Vorschrift greift die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in einem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung auf, der ähnliche Abgrenzungsprobleme aufwirft wie die hier entwickelte Kompetenz „kraft Natur der Sache“.

Dem Bund steht es insoweit offen, den Ländern in ihrem originären räumlich-sachlichen Zuständigkeitsbereich durch die Formulierung von Anregungen und durch deren praktische beispielhafte Umsetzung Optionen für eine mögliche spätere eigenständige und dauerhafte Aufgabenerfüllung auf lokaler und kommunaler Ebene aufzuzeigen. Dabei maßt der Bund sich nicht etwa „kraft Natur der Sache“ eine den Ländern zustehende Kompetenz an, da er die entsprechende Aufgabe nicht umfassend und dauerhaft für sich in Anspruch nimmt, sondern nur zeitlich wie sachlich beschränkt zur Schaffung von Vorbildern für die spätere Aufgabenerfüllung durch die für die regelmäßige Aufgabenerfüllung zuständigen Gebietskörperschaften tätig wird. Der Anreiz läuft ins Leere, wenn sich keine Nachahmer finden. Des Weiteren muss die befristete Aufgabenwahrnehmung einen modellhaften Charakter aufweisen und in ihrer inhaltlichen Gestaltung darauf angelegt sein, auch andernorts Nachahmer zu finden. Sie darf daher nicht in einem Maße auf lokale und regionale Spezifika ausgerichtet sein und ist somit nicht „exportfähig“.

### **b) Zentral zu erfüllende Aufgaben**

Im Folgenden wird auf die Eignung zur zentralen Erledigung der wesentlichen Aufgaben in den Bereichen Migration und Integration, die für eine Übertragung auf das BAMF in Betracht kommen, eingegangen. Fehlt es daran, scheidet eine „Hochzoning“ auf eine Bundesoberbehörde aus.

### **aa) Einreise**

Nach ganz herrschender Auffassung folgt aus dem von Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG verwendeten Plural „Bundesgrenzschutzbehörden“ die Zulässigkeit eines mehrstufigen Aufbaus.<sup>575</sup> Von dieser Möglichkeit hat der Bundesgesetzgeber mit der Errichtung des Bundespolizeipräsidiums als Oberbehörde und den Bundespolizeidirektionen als Unterbehörden Gebrauch gemacht.<sup>576</sup> Bereits daran zeigt sich der „notwendig dezentrale Charakter“<sup>577</sup> der Grenzschaufgaben.

### **bb) Unterbringung**

Auch bei der Errichtung und dem Betrieb von Erstaufnahmeeinrichtungen handelt es sich um eine Aufgabe, die nicht zur zentralen Erledigung geeignet ist,<sup>578</sup> weil es dabei in besonderem Maße auf die Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten ankommt. Nicht nur im Hinblick auf den Anschluss an die lokale Infrastruktur zur Versorgung der Aufgenommenen, sondern auch hinsichtlich der Akzeptanz in der lokalen Bevölkerung sind die Standortwahl und folglich auch die genaue Ortskenntnis von entscheidender Bedeutung. Gleiches gilt natürlich für die sich daran anschließende Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften, die nicht ohne Grund auch als „dezentrale Unterbringung“ bezeichnet wird.

### **cc) Aufenthalt**

Im Bereich der Aufenthaltsbeendigung handelt es sich zumindest bei der tatsächlichen Durchführung einer aufenthaltsbeendenden Maßnahme naturgemäß um eine Aufgabe, die nicht zur zentralen Erledigung geeignet ist, sondern vor Ort, entweder schon im Grenzbereich oder vom Aufenthaltsort des Ausländers aus, vorzunehmen ist.

Demgegenüber könnte die Wahrnehmung sonstiger aufenthaltsrechtlicher Maßnahmen, insbesondere die Erteilung von Aufenthaltstiteln durch die Ausländerbehörden dem BAMF grundsätzlich dann übertragen werden, wenn man die vollständige Durchführung von Verwaltungsverfahren samt Entscheidung durch Außenstellen einer Bundesoberbehörde für zulässig erachtet. Für die Erledigung solcher Verwaltungsverfahren ist eine örtliche Präsenz zwar nicht zwingend erforderlich, soweit diese im schriftlichen Verfahren erledigt werden

---

<sup>575</sup> *Sachs* in ders., GG, 7. A. 2014, Art. 87 Rn. 39; *Ibler* in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 78. EL. 2016, Art. 87 Rn. 88; *Burgi* in v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 6. A. 2010, Art. 87 Rn. 31; *Oebbecke* in Isensee/Kirchhof, HStR, Bd. 6, 3. A. 2008, § 136 Rn. 121.

<sup>576</sup> § 1 Abs. 1 BPolZV.

<sup>577</sup> *Hermes* in Dreier, Grundgesetz, Bd. 3, 2. A. 2008, Art. 87 Rn.45.

<sup>578</sup> Im Ergebnis ebenso: *Ritgen* in ZG 2015, 297, 340.

können. Allerdings ist ein örtlicher Ansprechpartner angesichts der größeren Schwierigkeit vieler Schutzsuchender, sich schriftlich statt mündlich auszudrücken, sehr wohl zweckmäßig. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang, dass das BAMF bereits jetzt während der Unterbringung in einer Erstaufnahmeeinrichtung für die Erteilung der Aufenthaltsgestattung zuständig ist und dass die Ausländerbehörden bei Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 25 AufenthG ohnehin an die Entscheidung des BAMF bezüglich der Asylberechtigung gebunden sind.

#### **dd) Einbürgerung**

Im Bereich der Integration in den Staat ist die Durchführung des Einbürgerungsverfahrens im Inland lebender Schutzsuchender eine Aufgabe, die sich zur zentralen Erledigung eignet. Dafür spricht, dass es sich dabei um eine Angelegenheit mit gesamtstaatlicher Relevanz handelt, die weitgehend durch bloßen Schriftverkehr zwischen Antragsteller und zuständiger Behörde erledigt werden kann. Etwas anderes könnte für die Durchführung der Einbürgerungstests gelten, soweit diese die behördliche Anwesenheit vor Ort erfordert.

Die Einbürgerungsverfahren im Ausland lebender Schutzsuchender werden dagegen mit dem Bundesverwaltungsamt bereits jetzt von einer selbstständigen Bundesoberbehörde durchgeführt. Deren Bearbeitung kann daher wohl auf das BAMF übertragen werden. Vom Bundesverwaltungsamt könnte das BAMF auch die Funktion als Registerbehörde übernehmen, da es sich bei der Führung eines Registers typischerweise um eine Aufgabe handelt, die sich zur zentralen Erledigung eignet.

#### **ee) Integrationsmaßnahmen**

Für die Durchführung der bundesgesetzlich normierten Integrationsmaßnahmen ist das BAMF bereits jetzt weitgehend verantwortlich. Darüberhinausgehende Integrationsangebote sind in der Regel in landesrechtlichen oder kommunalrechtlichen Normen festgehalten, die dem BAMF nicht übertragen werden können. Aufgerufen sind damit vor allem die unter dem Gesichtspunkt der Integration in die Gesellschaft maßgeblichen Verwaltungszuständigkeiten bezüglich Betreuung und Bildung.

#### **ff) Arbeit**

Da die wesentlichen Aufgaben im Bereich der Arbeit von der BA, also einem dem Bund zuzurechnenden Verwaltungsträger, wahrgenommen werden, liegt eine Übertragbarkeit der

integrations- und migrationsrelevanten Aufgaben zwar nahe. Vielfach handelt es sich dabei aber um Aufgaben, die die Kenntnis des lokalen Arbeitsmarktes voraussetzen. So werden etwa Maßnahmen der Arbeitsvermittlung und -förderung durch die BA in der Regel<sup>579</sup> von den Agenturen für Arbeit auf der „örtlichen Verwaltungsebene“<sup>580</sup> wahrgenommen (vergleiche § 35 Abs. 1 SGB III). Auch im Rahmen der erforderlichen Zustimmung der BA bei der Erteilung einer Arbeitserlaubnis für Ausländer kommt es auf die Kenntnis der regionalen Verhältnisse an. § 39 Abs. 2 S. 1 Nr. 1. a) AufenthG macht die Zustimmung zum Beispiel davon abhängig, ob sich nachteilige Auswirkungen auf die „Regionen“ ergeben.

### **gg) Fazit**

Im Ergebnis ist zunächst festzuhalten, dass das BAMF bereits jetzt über umfangreiche Kompetenzen in den Bereichen Migration und Integration verfügt. Hier könnte nun daran gedacht werden, durch Gesetzesänderungen die ausländerrechtliche Behandlung nach Abschluss des Asylverfahrens dem Bund zuzuweisen und einheitlich durch eine Bundesoberbehörde statt durch die derzeit zuständigen kommunalen Ausländerbehörden verwalten zu lassen.

An dieser Stelle wird jedoch die Problematik der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Außenstellen des Bundesamtes relevant. Soweit Aufgaben übertragen werden sollen, die die Anwesenheit einer Verwaltung vor Ort erfordern, müssten zahlreiche neue Außenstellen geschaffen werden, da in weiten Teilen der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere in den neuen Bundesländern, derzeit kaum Außenstellen des BAMF existieren. Daher müsste ein entsprechender Verwaltungsunterbau errichtet werden, um insoweit eine echte mehrstufige Behördenstruktur zu erreichen. Diese Konstruktion ist jedoch allein auf Grundlage des Art. 87 Abs. 3 S. 2 GG mit seinen engen Voraussetzungen verfassungsrechtlich zulässig.

Die im Wege mittelbarer Bundesverwaltung geführte BA ist umfassend zuständig für die Integration auch von Schutzsuchenden in den Arbeitsmarkt. Aufgrund der Sachnähe dieser Aufgabe zur Vermittlung etwa von Langzeitarbeitslosen oder Arbeitssuchenden ohne hinreichende Berufsqualifikation spricht viel dafür, diese Kompetenz nicht herauszulösen und eigenständig zu organisieren.

---

<sup>579</sup> Aufgrund ihrer Organisationshoheit soll die BA allerdings selbst entscheiden können, welche Aufgaben von welcher Verwaltungsebene wahrgenommen werden, BT-Drs. 15/1515, S. 105.

<sup>580</sup> So die Formulierung in § 367 Abs. 2 S. 1 SGB III.

Weitere Gesetzgebungszuständigkeiten im Bereich der Integration, insbesondere im Bildungs- und Betreuungssektor stehen dem Bund vorbehaltlich einer Änderung des Grundgesetzes gar nicht zu und können daher weder dem BAMF noch der BA oder einer Bundesoberbehörde für Migration und Integration zugewiesen werden.

## **2. Möglichkeit der Nutzung von „Shared Service Centern“**

Der konkrete Anwendungsbereich des Shared Service Centers hängt von der Aufgabenzuweisung durch das jeweilige Organisationsgesetz ab.

Dem Shared Service Center kann zunächst die Aufgabe einer Koordinierungsstelle auf administrativer Ebene zukommen. Dies ist spiegelbildlich zur Tätigkeit der Koordinierungsstelle im Bundeskanzleramt als gubernativem Pendant zu sehen, dessen Entscheidungen einer administrativen Umsetzung bedürfen.

Ein Shared Service Center besitzt insbesondere Chancen im Rahmen von E-Government-unterstützter Verwaltung. Gerade die Durchführung der Verwaltungsverfahren und der damit verbundene Informationsaustausch zwischen Bund und Ländern könnten durch gemeinsame IT-Interoperabilitätsstandards die Durchführung von Asylverfahren, soweit diese digitale Abläufe betreffen, wesentlich effektiver gestalten. Dadurch könnte unter anderem mit besserem Identitätsmanagement die doppelte Bearbeitung von Anträgen reduziert, dem Missbrauch im Asylsystem vorgebeugt und Abschiebungen durch die Vernetzung mit den Gefahrenabwehrbehörden erleichtert werden. Diese Potenziale wurden teilweise bereits gehoben, beispielsweise durch die Einführung eines einheitlichen Ankunftsnachweises für Asylsuchende im Juni 2016 im Rahmen des Integrierten Identitätsmanagements. Ferner könnten bestimmte Verfahren flächendeckend automatisiert und den Schutzsuchenden die Möglichkeit gegeben werden, digitale Kanäle für den Behördenkontakt zu nutzen. Insgesamt lässt sich somit festhalten, dass ein Shared Service Center allein nicht die zu bevorzugende Option sein kann, sehr wohl aber einen wichtigen Baustein im Rahmen der Neu-beziehungsweise Umorganisation im Bereich Integration ausmachen kann.

## **II. Gubernativer Bereich**

Betrachtet man die Aufgaben, die typischerweise nur von der Regierungsebene bewältigt werden können, gilt es die Optionen einer ständigen, gegebenenfalls rechtlich klar geregelten Koordinierungsstelle für Integrationsangelegenheiten auf der Ebene der Bundesregierung (allgemein zu Koordinierungsstellen in der Bundesregierung unter C. II. 2. a)) und die einer

Gründung eines Bundesministeriums für den Integrationsbereich (allgemein zur Gründung eines Bundesministeriums unter C. II. 2. b)) genauer in den Blick zu nehmen.

### **1. Zweckmäßigkeit einer dauerhaften Koordinierungsstelle**

In Umsetzung des „Konzepts zur Koordinierung der Flüchtlingslage“ wurde Ende 2015 durch die Bundesregierung ein neuer Stab im Bundeskanzleramt für die „Flüchtlingspolitik“ geschaffen. Er soll sich darum kümmern, die einschlägigen, auf die Ministerien verteilten Aufgaben zu bündeln und zu koordinieren, um insbesondere die Ressourcen der einzelnen Ressorts besser auszuschöpfen.

Aufgrund der enormen Bandbreite und Vielschichtigkeit der im Zusammenhang mit dem Thema Integration zu erfüllenden Aufgaben scheint die Einrichtung einer dauerhaften Koordinierungsstelle für die vielfältigen Aktivitäten auf Bundesebene zielführend. Sie lässt die vorhandene Ressortverteilung unangetastet, beeinträchtigt die Verantwortung der Bundesminister nicht und belässt die im Zusammenhang mit Schutzsuchenden anfallenden Teilaufgaben im sachlichen Zusammenhang der auch sonst zu erledigenden Angelegenheiten. Zugleich ermöglicht sie im Sinne einer kohärenten Problemlösung, die einzelnen Maßnahmen abzustimmen, Doppelininitiativen vorzubeugen und das Fachwissen der jeweils zuständigen Häuser an die anderen Beteiligten weiterzugeben.

Allerdings ist eine solche Koordinierungsstelle typischerweise auf Krisen und Herausforderungen bezogen und auf ad-hoc-Lösungen ausgerichtet. Dies zeigt sich beim derzeitigen Status des Flüchtlingskoordinators der Bundesregierung, der neben dieser Funktion zahlreiche „turnusgemäße“ Zuständigkeiten im Bundeskanzleramt wahrzunehmen hat. Als dauerhafte Einrichtung eignet sich eine Koordinierungsstelle daher nicht, da sie eine einzelne Aufgabe aus dem Portfolio der Bundesregierung heraushebt, die durch ihre organisatorische Hervorhebung durch das Bundeskanzleramt „geadelt“ wird und zugleich andere Aufträge in den Hintergrund drängt. Die organisatorische Ausgestaltung liegt damit quer zur regulären Konstitution der Aufgabenerledigung durch Bundesministerien, die auf Augenhöhe nebeneinanderstehen und insofern über eine Ressortabstimmung koordiniert werden. Erhalten einzelne Abteilungen beziehungsweise Referate kraft Sachzusammenhangs Zugang zum Kanzleramt, genauer zur Koordinierungsstelle für die einschlägige Aufgabe, wird diese Angelegenheit aus politischen oder auch tatsächlichen Gründen hypertrophiert, ohne dass dafür dauerhaft ein sachlicher Grund gegeben wäre. Denn soll mehr als eine akute Problemlage bewältigt werden, ist der übliche

verwaltungsorganisatorische Gang die Einbettung der zuständigen Sachwalter in die hierarchische Bundesverwaltung.

## **2. Chancen eines Bundesministeriums für Integration**

Bevor konkret auf die Vor- und Nachteile eines Bundesministeriums für Integration eingegangen werden soll, lohnt sich ein Blick zum einen auf das ehemalige Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte und zum anderen auf das Bundesumweltministerium als etwaige Vorgänger beziehungsweise Vorbilder für ein Integrationsministerium. Insoweit erhellen vergleichende Anmerkungen zu drei typischen Einwanderungsländern (Kanada, USA und Frankreich) ebenso den Zusammenhang wie Ausführungen zu Finanzierung und Folgekosten eines solchen Ministeriums.

### **a) Das Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte**

Im zeitlichen Zusammenhang der Kapitulation des Deutschen Reiches im Zweiten Weltkrieg und der Gründung der Bundesrepublik wurden acht Millionen Flüchtlinge und Vertriebene aufgenommen.<sup>581</sup> Die Aufnahme, Verteilung und Versorgung der Flüchtlinge und Vertriebenen mit Wohnraum und Arbeit zu gewährleisten, war Aufgabe der wiederentstehenden deutschen Verwaltung.<sup>582</sup> Da weder in der Reichsverfassung von 1871 noch in der Weimarer Reichsverfassung Regelungen zum Flüchtlingswesen enthalten waren,<sup>583</sup> fand die Flüchtlingsverwaltung ihre Grundlage im Katastrophenmanagement und Politikgesetz.<sup>584</sup>

In den einzelnen Besatzungszonen wurde das Flüchtlingsproblem auf unterschiedliche Art und Weise angegangen.<sup>585</sup> Dies wurde zum Anlass genommen, die Verwaltung zu zentralisieren und zu koordinieren. Regelungen über Zahl, Art und Aufgaben bestimmter Ministerien enthielt das Grundgesetz nicht.<sup>586</sup> Eine Verwaltungsform wurde daher nicht vorgegeben.<sup>587</sup> Der Ablauf der Regierungsbildung im Herbst 1949 zeigte dann, dass es seinerzeit noch offen war, ob es überhaupt ein Bundesministerium für die

---

<sup>581</sup> Beer in Oltmer, Migration steuern und verwalten, 2003, S. 295, 298.

<sup>582</sup> Beer in Oltmer, Migration steuern und verwalten, 2003, S. 295, 298.

<sup>583</sup> Oeter in v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 6. A. 2010, Art. 74 Rn. 58.

<sup>584</sup> Beer, in Oltmer, Migration steuern und verwalten, 2003, S. 295, 298.

<sup>585</sup> Siehe hierzu im Einzelnen *Middelmann* in Lemberg/Edding, Die Vertriebenen in Westdeutschland, Bd. 1, 1959, S. 276, 284ff.

<sup>586</sup> Wieland, Das Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte, 1968, S. 22.

<sup>587</sup> Beer, in Oltmer, Migration steuern und verwalten, 2003, S. 295, 305.

Flüchtlingsproblematik geben würde.<sup>588</sup> Einig war man sich aber, dass ein solches Bundesministerium dringende zentrale und nachhaltige Maßnahmen zur Lösung der Flüchtlingsfrage einleiten müsste.<sup>589</sup>

Gegen ein solches Ministerium wurde argumentiert, dass ein Sonderministerium aufgrund der Notwendigkeit eines organischen Aufbaus der Staatsverwaltung „störend“ wirke. Die Verhinderung eines Sonderministeriums läge des Weiteren im Interesse der Flüchtlinge. So wurde vorgetragen: „Ein Ministerium, das zwar überall tätig wird, wenn es sich um die Belange von Flüchtlingen und Vertriebenen handelt, das aber für kein Sachgebiet auch über den Kreis seiner Schützlinge hinaus ohne Mitwirkung eines anderen Ministeriums tätig werden kann, entbehrt der Stoßkraft.“<sup>590</sup>

Diskutiert wurde auch, ob das Flüchtlingswesen in einem Ministerium angesiedelt werden sollte, das auch für den Wiederaufbau oder aber für Arbeit und Soziales zuständig sein sollte.<sup>591</sup> So sprach sich der Organisationsausschuss der Ministerpräsidentenkonferenz dafür aus, dass das Flüchtlingswesen in einer Abteilung des Bundesministeriums des Inneren oder des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales angesiedelt werden sollte.<sup>592</sup> Die Abteilung sollte dann von einem Bundesbeauftragten geleitet werden, der gleichzeitig Vorsitzender eines einzurichtenden interministeriellen Ausschusses für Flüchtlingsfragen sein sollte.<sup>593</sup>

Gegen ein solches Flüchtlingsministerium sprach sich der Rechnungshof des vereinigten Wirtschaftsgebietes in einer Studie im Auftrag Konrad Adenauers als Vorsitzendem des Parlamentarischen Rates aus.<sup>594</sup> Auch die Komplexität der zu lösenden Fragen stellte kein Argument für ein Bundesministerium dar.<sup>595</sup> Für eine oberste Bundesbehörde fehlte von vornherein „die klare Abgrenzung des Zuständigkeitsbereichs (...), weil sie nicht ein Sachgebiet neben anderen Sachgebieten zu bearbeiten hatte, sondern weil sie die Bedürfnisse eines sehr großen Personenkreises auf all den Sachgebieten zu betreuen hatte, die auf die Gesamtheit der übrigen Fachressorts verteilt waren.“<sup>596</sup>

---

<sup>588</sup> Beer, in Oltmer, Migration steuern und verwalten, 2003, S. 295, 305.

<sup>589</sup> Beer, in Oltmer, Migration steuern und verwalten, 2003, S. 295, 305.

<sup>590</sup> Empfehlungen des Organisations-Ausschusses der Ministerpräsidenten-Konferenz über den Aufbau der Bundesorgane, hg.v. Büro der Ministerpräsidenten des amerikanischen, britischen und französischen Besatzungsgebietes, 1949, S. 76.

<sup>591</sup> Beer, in Oltmer, Migration steuern und verwalten, 2003, S. 295, 305.

<sup>592</sup> Beer, in Oltmer, Migration steuern und verwalten, 2003, S. 295, 305/306.

<sup>593</sup> Beer, in Oltmer, Migration steuern und verwalten, 2003, S. 295, 306.

<sup>594</sup> Beer, in Oltmer, Migration steuern und verwalten, 2003, S. 306.

<sup>595</sup> Beer, in Oltmer, Migration steuern und verwalten, 2003, S. 295, 307.

<sup>596</sup> Beer, in Oltmer, Migration steuern und verwalten, 2003, S. 315.

Der Umfang und die Qualität der zu lösenden Fragen sprachen hingegen für eine oberste Bundesbehörde. Nur so konnte der Stellenwert der Flüchtlingsfragen unterstrichen werden.<sup>597</sup>

Schlussendlich waren alle Parteien, die für die CDU als Koalitionspartner in Betracht kamen, für ein Flüchtlingsministerium.<sup>598</sup> Konrad Adenauer favorisierte anfänglich ein Ministerium für die Ostgebiete und für Flüchtlingsfragen.<sup>599</sup>

Nun wurde die Frage der Kompetenzen eines solchen Ministeriums gestellt. In der Sitzung der Bundestagsfraktion der CDU/CSU äußerte Dr. Kleindienst: „Die Aufgabe der Flüchtlingsverwaltung beschränkt sich nicht auf die Verteilung der Flüchtlinge, sondern erstreckt sich auf ihre wirtschaftliche Festigung, auf die Jugendpflege, die Beamtenfrage, die Sozialversicherungsrente und so weiter. Daher sind eigentlich fast sämtliche Ministerien an der Lösung des Flüchtlingsproblems beteiligt. Das Innenministerium, das Arbeitsministerium, das Wirtschaftsministerium, das Finanzministerium, das Außenministerium. Ein Flüchtlingsministerium würde und müsste in alle Ressorts hineingreifen und so die ganze Verwaltung durcheinanderbringen. Führend im Flüchtlingswesen muss sein der Bundesminister des Inneren, namentlich für die Verteilung, die Beamtenfrage, die Fürsorge. Man kann die Flüchtlingsfürsorge nicht von der allgemeinen Fürsorge trennen. Ohne Koordination mit sämtlichen anderen Ministerien gibt es nur Wirrwarr und einen Scherbenhaufen. Gut wäre es, wenn der Staatssekretär für das Flüchtlingswesen im Innenministerium sich einen Beirat aus Flüchtlingskreisen angliedern würde.“<sup>600</sup> Auch der Aufbau der Reichsverwaltung nach dem Ersten Weltkrieg und das Problem der wuchernden Sonderverwaltung in der NS-Zeit spielten eine Rolle.<sup>601</sup> Die in der Zeit zwischen der Kapitulation und der Gründung der Bundesrepublik gewonnenen Erfahrungen flossen auch bei der Gründung des Ministeriums ein.<sup>602</sup> Für die Entstehung einer zentralen und zonenübergreifenden Flüchtlingsverwaltung waren zudem besonders die amerikanische und die britische Besatzungszone prägend.<sup>603</sup>

---

<sup>597</sup> Beer, in Oltmer, Migration steuern und verwalten, 2003, S. 295, 307.

<sup>598</sup> Beer, in Oltmer, Migration steuern und verwalten, 2003, S. 295, 306.

<sup>599</sup> Beer, in Oltmer, Migration steuern und verwalten, 2003, S. 295, 306.

<sup>600</sup> Wengst, Auftakt zur Ära Adenauer, 1985, S. 436.

<sup>601</sup> Beer, in Oltmer, Migration steuern und verwalten, 2003, S. 295, 307.

<sup>602</sup> Beer, in Oltmer, Migration steuern und verwalten, 2003, S. 295, 298/299.

<sup>603</sup> Beer, in Oltmer, Migration steuern und verwalten, 2003, S. 295, 299.

Letzten Endes wurde das Flüchtlingsministerium infolge des politischen Entschlusses Adenauers gegründet.<sup>604</sup> So wurde 1949 die Geschäftsstelle der „Arbeitsgemeinschaft der westdeutschen Länder für Kriegsgefangenen- und Heimkehrerfragen“ in das Bundesvertriebenenministerium überführt.<sup>605</sup> Am 20.09.1949 wurde Dr. Hans Lukaschek zum Bundesminister für Vertriebene berufen.<sup>606</sup>

Das neugegründete Bundesministerium wurde zum Interessenvertreter der Flüchtlinge und organisierte unter anderem Eingliederungshilfen, Sprachkurse und Wohnraum.<sup>607</sup> Auch für die in der Bundesrepublik verbliebenen DPs, die heimatlosen Ausländer, war es zuständig.<sup>608</sup> Weitere Aufgaben waren die gleichmäßigere Verteilung der Flüchtlinge und Vertriebenen auf die Länder<sup>609</sup>, die Räumung der Lager<sup>610</sup>, die Häftlingsentschädigung und die Ansiedlung der Vertriebenen und geflüchteten Bauern.<sup>611</sup> Zudem existierte die Bundesdienststelle für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge.<sup>612</sup>

Die erlassenen Bundesgesetze sollten die Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse begründen und den Interessen der gesamten Bevölkerung Rechnung tragen.<sup>613</sup> Die Durchführung blieb den Ländern vorbehalten. Zu beachten war allerdings, dass dem Vertriebenenministerium ein eingeschränktes Weisungsrecht gegenüber den Ländern aus Art. 83 und 84 GG alte Fassung zustand. Folge hiervon war es, dass das Ministerium auch Exekutivaufgaben wie die Verwaltung von Lagern übernahm und ausübte.<sup>614</sup> So grenzte sich das Vertriebenenministerium von den klassischen Ministerien ab.<sup>615</sup>

---

<sup>604</sup> *Wieland*, Das Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte, 1968, S. 22.

<sup>605</sup> Gesetz über Hilfsmaßnahmen für Heimkehrer v. 19.06.1950 in Bundesgesetzblatt 1949 – 1950, S. 221 – 224.

<sup>606</sup> *Wieland*, Das Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte, 1968, S. 22.

<sup>607</sup> *Poutrus* in *Geschichte und Gesellschaft*, 35, 2009, 135, 166.; *Kreienbrink* in *ZAR* 2013, 397, 399.

<sup>608</sup> *Harmsen/Weber*, Die Integration der heimatlosen Ausländer und nichtdeutscher Flüchtlinge in Westdeutschland, 1958, S.22; *Jacobmeyer*, Vom Zwangsarbeiter zum heimatlosen Ausländer. Die Displaced Persons in Westdeutschland 1945 – 1951, 1985, S.226.

<sup>609</sup> *Müller/Simon*, in *Lemberg/Edding*, Die Vertriebenen in Westdeutschland, Bd. 1, 1959, S. 300-446, insb. 391-410.

<sup>610</sup> *Beer* in *Motte/Ohliger/v. Oswald*, 50 Jahre Bundesrepublik – 50 Jahre Einwanderung. Nachkriegsgeschichte als Migrationsgeschichte, 1999, S. 56 – 75.

<sup>611</sup> Vertriebene, Flüchtlinge, Kriegsgefangene, Heimatlose Ausländer 1949 – 1952. Bericht des Bundesministers für Vertriebene, 1953, S. 3 f., 11 ff., 39 ff., 44 ff. (abrufbar unter: <http://digicoll.library.wisc.edu/cgi-bin/History/History-idx?type=article&did=History.Vertriebene.i0001&id=History.Vertriebene&isize=M&pview=hide> (Stand 02.02.2017)).

<sup>612</sup> *Kreienbrink* in *ZAR* 2013, 397, 398.

<sup>613</sup> *Beer*, in *Oltmer*, Migration steuern und verwalten, 2003, S. 295, 308.

<sup>614</sup> *Beer*, in *Oltmer*, Migration steuern und verwalten, 2003, S. 295, 308.

<sup>615</sup> *Beer*, in *Oltmer*, Migration steuern und verwalten, 2003, S. 295, 308.

Ein klarer Zuschnitt der Kompetenzen des Ministeriums wurde nicht vorgenommen. Vielmehr berührte der Zuständigkeitsbereich „alle politischen und Verwaltungsaufgaben der Deutschen Bundesrepublik“.<sup>616</sup> Die Aufgaben wurden daher ganz allgemein umschrieben: Es hatte „die umfangreiche Aufgabe der Mitwirkung bei der gesamten Gesetzgebung, soweit sie die Belange der Vertriebenen berührt, weitergehende Koordinierungsaufgaben mit den anderen Bundesministerien, Bundesrat, Bundestag und Ländern, sowie die Verbindung zu öffentlichen und privaten Einrichtungen und Verbänden, die gesamte Planung und Betreuung der Heimatvertriebenen in grundsätzlicher Beziehung und Finanzfragen, insbesondere in Verbindung mit dem Marshall-Plan und sonstiger ausländischer Hilfen.“<sup>617</sup> Mitwirken, koordinieren, informieren und verbinden waren hierbei die Schlüsselbegriffe.<sup>618</sup>

1950 wurde das Ministerium in „Bundesministerium für Vertriebene“ umbenannt und übernahm vom Bundesministerium des Inneren die Zuständigkeit des Suchdienstes.<sup>619</sup>

Trotz der nun teilweise festgeschriebenen Kompetenzen war man sich am Ende der ersten Legislaturperiode einig, „dass die Kompetenz des Bundes auf diesem Gebiet zu gering ist.“<sup>620</sup> Der neue Bundesvertriebenenminister Oberländer sagte bei seinem Amtsantritt im Bundestag: „Die Frage der Kompetenz dieses Ministeriums ist angeschnitten worden. [...] Auf der einen Seite die Möglichkeit, überall mitzuwirken, anzuregen, allenfalls gehört zu werden, aber sehr wenig wirkliche Entscheidung.“<sup>621</sup> Auch Adenauer sah dies so: „Das Vertriebenenministerium ist tatsächlich etwas wenig mit Aufgaben versehen. Ich will mich einmal vorsichtig ausdrücken. Es liegt in der Sache selbst, wenn man einen gewissen Überblick bekommen hat, dass dieses Ministerium sachliche Aufgaben in größerem Umfang bekommt, als es jetzt hat.“<sup>622</sup> Aus diesen Gründen stimmte Adenauer – wie auch die Zwei-Drittel-Mehrheit des Bundestages – einer Zuständigkeitserweiterung zu.<sup>623</sup>

Die Zuständigkeitserweiterung kam darin zum Ausdruck, dass das Ministerium fortan „Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte“ hieß.<sup>624</sup> Nach zählen

---

<sup>616</sup> Beer in Oltmer, Migration steuern und verwalten, 2003, S. 295, 308; so vom Vertriebenenminister formuliert in Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 132, 1952, S. 1228.

<sup>617</sup> Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte. Sonderdruck aus dem Jahresbericht 1968 der Bundesregierung S. 457-480; Beer in Oltmer, Migration steuern und verwalten, 2003, S. 295, 315.

<sup>618</sup> Beer in Oltmer, Migration steuern und verwalten, 2003, S. 295, 315.

<sup>619</sup> Beer in Oltmer, Migration steuern und verwalten, 2003, S. 295, 315/316.

<sup>620</sup> Beer in Oltmer, Migration steuern und verwalten, 2003, S. 295, 316.

<sup>621</sup> Beer in Oltmer, Migration steuern und verwalten, 2003, S. 295, 316.

<sup>622</sup> Adenauer, Teegespräche 1950 – 1954, bearb. v. Hannes Jürgen Küsters, 1984, S. 491.

<sup>623</sup> Beer in Oltmer, Migration steuern und verwalten, 2003, S. 295, 316.

<sup>624</sup> Beer, in Oltmer, Migration steuern und verwalten, 2003, S. 295, 316.

Diskussionen übernahm das es 1954 die Zuständigkeit für die Kriegsgeschädigten und Evakuierten<sup>625</sup> vom Bundesinnenministerium.<sup>626</sup>

Durch den Organisationserlass vom 30.10.1957 erfolgte die weitgehendste und wichtigste Kompetenzerweiterung. Adenauer sprach dem Bundesvertriebenenminister die Dienstaufsicht über das Bundesausgleichsamt zu. Die Zuständigkeit für die Ausgleichsleistungen des Lastenausgleichsgesetzes teilte sich fortan das Vertriebenenministerium mit dem Bundesministerium für Finanzen.<sup>627</sup>

Auch in der Folgezeit änderten sich die Arbeitsschwerpunkte des Ministeriums und erforderten „eine schier unerschöpfliche Improvisation“.<sup>628</sup> Einen neuen Schwerpunkt bildete die Aufnahme und Eingliederung der SBZ-/DDR-Flüchtlinge und deren Gleichstellung mit den Vertriebenen.<sup>629</sup> Ein Bereich, bei dem es laufend Abgrenzungsschwierigkeiten mit dem Ministerium für gesamtdeutsche Fragen gab, war die besonders aktive Förderung der Vertriebenenverbände sowie der „ostdeutschen Forschung und Kulturarbeit“.<sup>630</sup> Das hohe Engagement auf dem Gebiet der historischen und soziologischen Forschung war eher untypisch für eine oberste Bundesbehörde, aber durchaus charakteristisch für dieses Ministerium. So wurden namenhafte Vertreter unterschiedlicher wissenschaftlicher Fächer für eine Reihe von Dokumentationen beauftragt und finanziert, die vom Ministerium später herausgegeben wurden.<sup>631</sup> Eine weitere wichtige Aufgabe war, dass die deutsche Flüchtlings- und Vertriebenenfrage nicht als ein rein deutsches, sondern als ein Problem der internationalen Politik angesehen werden sollte, um so auch finanzielle Unterstützung für die Eingliederungsmaßnahmen zu erhalten. Dieses Bestreben zieht sich wie ein roter Faden durch die Tätigkeit des Bundesvertriebenenministeriums während der gesamten Zeit seines

---

<sup>625</sup> *Krause*, Flucht vor dem Bombenkrieg, >Umquartierung < im Zweiten Weltkrieg und die Wiedereingliederung der Evakuierten in Deutschland 1943 – 1963, 1997, insb. S. 252 – 303; s. auch den Beitrag von *Krause*, Evakuierung im Bombenkrieg. Staatliche Intervention zur Steuerung der Flucht aus deutschen Städten 1943-1963 in Schriften des Instituts für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück, Bd. 12, 2012, S. 207 ff.

<sup>626</sup> Kabinettsprotokolle, Bd. 7, 1954, S. 71 – 90 (abrufbar unter: [https://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1954k/kap1\\_2/kap2\\_1/para3\\_1.html](https://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1954k/kap1_2/kap2_1/para3_1.html) (Stand: 06.02.2017); *Beer*, in Oltmer, Migration steuern und verwalten, 2003, S. 295, 316.

<sup>627</sup> *Beer* in Oltmer, Migration steuern und verwalten, 2003, S. 295, 316.

<sup>628</sup> *Wieland*, Das Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte, 1968, S. 7.

<sup>629</sup> *Heidemeyer*, Flucht und Zuwanderung aus der SBZ/DDR, 1994, S. 94 ff., 196 ff.

<sup>630</sup> *Rüss*, Anatomie einer politischen Verwaltung. Das Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen/innerdeutsche Beziehungen 1949 – 1970, 1973, S. 134 f.

<sup>631</sup> *Beer* in Oltmer, Migration steuern und verwalten, 2003, S. 295, 318.

Bestehens.<sup>632</sup> Seit Anfang der 1960er Jahre betonte das Ministerium die geistig-kulturelle Seite der von ihm so genannten „echten Eingliederung“.<sup>633</sup>

Im Ergebnis beinhaltete das Wirken des Ministeriums umfangreiche Mitarbeit an der gesetzgeberischen Tätigkeit. Dies betraf aber nur selten die finanzielle Seite der Eingliederungsmaßnahmen. Darüber hinaus war es eine wesentliche Aufgabe des Vertriebenenministeriums, die Anwaltsfunktion, die Belange der Vertriebenen, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigten gegenüber dem In- und Ausland sowie die nur in Ansätzen erkennbaren Bemühungen, die Maßnahmen im Bereich der Flüchtlings- und Vertriebenenpolitik zu koordinieren. Allein hierzu wäre aber die Einrichtung einer obersten Bundesbehörde nicht notwendig gewesen.<sup>634</sup> Insofern ähnelt die tatsächliche Aufgabenwahrnehmung dieses Ministeriums verglichen mit der aktuellen Lage sowohl der Funktion des Integrations- beziehungsweise Ausländerbeauftragten als auch des Flüchtlingskoordinators.

Dass man aber an dem Ministerium auch in den weiteren Legislaturperioden festhielt, weist auf ein weiteres Charakteristikum dieser obersten Bundesbehörde hin. So war sie neben dem eingeschränkten sozialpolitischen Wirken auch institutioneller Ausdruck von symbolischer Politik.<sup>635</sup> „Auch ein mit nur wenigen Kompetenzen ausgestattetes Vertriebenenministerium unterstrich wirksam gegenüber den Millionen von Flüchtlingen und Vertriebenen den hohen Stellenwert, den die Bundesregierung ihren Anliegen beimaß.“<sup>636</sup>

## **b) Das Bundesumweltministerium**

Eine kurze Betrachtung der Entstehungsgeschichte des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMU), welches am 5. Juni 1986 durch Erlass ins Leben gerufen wurde<sup>637</sup>, kann ebenfalls für die Herleitung von Entwicklungskriterien für ein „Bundesintegrationsministerium“ sinnvoll sein. Denn verschiedene Aspekte der BMU-

---

<sup>632</sup> Beer in Oltmer, Migration steuern und verwalten, 2003, S. 295, 318.

<sup>633</sup> Ackermann in Beer, Zur Integration der Flüchtlinge und Vertriebenen im deutschen Südwesten nach 1945, 1994, S. 11 – 26.

<sup>634</sup> Beer in Oltmer, Migration steuern und verwalten, 2003, S. 295, 321 f.

<sup>635</sup> Edelman, Politik als Ritual. Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns, 3. A. 2005., insbes. S. 37 – 55.

<sup>636</sup> Beer in Oltmer, Migration steuern und verwalten, 2003, S. 295, 322.

<sup>637</sup> Bekanntmachung des Organisationserlasses des Bundeskanzlers vom 5. Juni 1986, BGBl. I 1986, S. 864, s. [http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Ministerium/organisationserlass\\_bmu\\_1986.pdf](http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Ministerium/organisationserlass_bmu_1986.pdf) (Stand: 02.02.2017).

Gründungsgeschichte weisen Parallelen zu der jetzigen Situation um die Flüchtlingsproblematik und ihrer (verwaltungs-)organisatorischen Bewältigung auf.

### **aa) Politisch-zeitgeschichtliche Dimension**

Die Frage der Neueinrichtung eines Bundesministeriums ist meist stark politisch konnotiert. Das war bei der BMU-Gründung der Fall, welche zwar unmittelbar auf die Tschernobyl-Katastrophe folgte, aber sicher nicht ohne die aufkommende und sich durchsetzende Anti-AKW- und umweltpolitische Bewegung der 1980er Jahre denkbar gewesen wäre. Diese Bewegung markierte mit dem Einzug der Partei Bündnis 90/Die Grünen in den Bundestag 1983 und deren regierungsbildender Koalition mit der SPD in Hessen von 1985 bis 1987 mit Joschka Fischer zwei erste Höhepunkte. Diese neue Partei war schließlich selbstbewusst genug, auch den Ruf nach einer ministeriellen Exklusivität des Umweltressorts auf Bundesebene laut werden zu lassen.

Inwieweit bei der Migrations- und Integrationsorganisation die politischen Rahmenbedingungen über eine neue, bundesministerielle Kompetenzzuweisung „bestimmen“, ist fraglich. Jedenfalls dominiert die Ausrichtung der Flüchtlingspolitik die öffentliche Diskussion und wird mit großer Wahrscheinlichkeit ein dominierendes Thema der Bundestagswahl 2017 darstellen.

Sollte die Gründung eines Integrationsministeriums aus politischem Kalkül erfolgen und weniger mit dem Fokus darauf, die Verwaltungsorganisation effektiver zu gestalten, so ist zu bedenken, dass die Akzeptanz bei den Mitarbeitern darunter leiden könnte. So waren die Mitarbeiter des BMU, das auch unter politischen Vorzeichen kurz nach der Tschernobyl-Katastrophe ins Leben gerufen worden war, noch 1996 zu einem Drittel der Auffassung, dass ihm wichtige Fachkompetenzen fehlen.<sup>638</sup> Trotz der großen politischen Tragweite der Flüchtlingsdebatte sollte also bei der möglichen Einrichtung eines Integrationsministeriums die Vermeidung von Defiziten in der organisatorischen Binnenstruktur und der Aufgabenverteilung als Ziel nicht aus den Augen verloren werden.

---

<sup>638</sup> *Pehle*, Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Ausgegrenzt statt integriert?, 1998, S. 55. Freilich ist anzumerken, dass sich das BMU politisch etabliert hat und als nunmehr 30-jährige Institution nicht in Frage gestellt wird. Insofern darf nicht unter den Tisch fallen, dass hier durchaus von einer Erfolgsgeschichte gesprochen werden kann. So sprach die Bundesumweltministerin *Hendricks* zur Feier des 30-jährigen Bestehens des BMU von der Erfolgsgeschichte der deutschen Umweltpolitik, s.<http://www.bmub.bund.de/presse/pressemitteilungen/pm/artikel/30-jahre-bundesumweltministerium/> (Stand: 06.02.2017).

## bb) Kompetenzzersplitterung in einem Querschnittsfeld

Belange des Umweltschutzes müssen nicht nur im Bau- oder Energiesektor berücksichtigt werden<sup>639</sup>, sondern auch in anderen Bereichen angeschnitten werden, seien sie originär landwirtschaftlicher, gesundheitsrechtlicher oder anderer Natur. Umweltaufgaben waren vor der BMU-Gründung beispielsweise im Bundeslandwirtschaftsministerium (Naturschutz und Landschaftspflege), im Bundesverkehrsministerium (verkehrsinduzierte Umweltbelastungen, aber auch Meeresumweltschutz) oder im damaligen Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit (human- und veterinärmedizinische Aspekte des Umweltschutzes sowie das Chemikalienrecht) angesiedelt.<sup>640</sup> Die negative Folge, dass bei einer derartigen organisatorischen Zerstreuung Synergieeffekte ungenutzt bleiben beziehungsweise blieben, ist offenkundig.<sup>641</sup> Mit der Frage nach der Gründung eines Bundesministeriums steht damit also eine „positive Koordination im Sinne der gegenseitigen Ergänzung und Verstärkung der Handlungsspielräume organisatorisch getrennter Handlungseinheiten“ im Raum.<sup>642</sup>

Mit der Zusammenführung von Verwaltungseinheiten in einem Bundesumweltministerium wurde die Zusammenlegung der in verschiedenen Ministerien ressortierten Umweltaufgaben verwirklicht. Zuvor erfolgte die „Gesamtkoordination“ nur durch den 1971 eingerichteten „Kabinettsausschuß für Umweltfragen“, unterstützt durch den „Ständigen Abteilungsleiterausschuß für Umweltfragen“ (STALA).<sup>643</sup> Ein Kabinettsausschuss kann jedoch keine echte Koordinationszuständigkeit wahrnehmen, was sich schon aus dem Ressortprinzip ableiten lässt (Art. 65 S. 2 GG), welches Ressortgleichheit und Ressortselbstständigkeit der einzelnen Minister festlegt. „Ihre von der grundgesetzlichen Organisationsstruktur der Regierung zugelassene Tätigkeit kann nur vorbereitender und vorberatender Art sein [...] Ein Kabinettsausschuß kann daher auch keinen Minister an seine Beschlüsse binden, weder in Ressortsachen noch für sein Verhalten im Kabinett“<sup>644</sup>.

Dieses vorministerielle Stadium im Umweltbereich, welches auf einer Koordinationsstelle für einen (verwaltungsorganisatorischen) Querschnittsbereich aufbaute, ähnelt insoweit der

---

<sup>639</sup> S. nur § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB, der die sog. „Umweltprüfung“ in der Bauleitplanung vorschreibt.

<sup>640</sup> Hartkopf/Bohne, Umweltpolitik, Bd. 1, 1983, S. 145.

<sup>641</sup> Pehle, Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Ausgegrenzt statt integriert?, 1998, S. 29.

<sup>642</sup> Pehle, Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Ausgegrenzt statt integriert?, 1998, S. 28 f. Ferner sei ausdrücklich erwähnt, dass die folgenden Ausführungen und Nachweise inhaltlich stark unter dem Eindruck der ansprechend strukturierten und inhaltlich aufschlussreichen Arbeit von Pehle entstanden sind.

<sup>643</sup> Pehle, Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Ausgegrenzt statt integriert?, 1998, S. 27 f.

<sup>644</sup> Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Bundesregierung, 2. A. 1998, S. 178.

jetzigen Situation in der Integrationspolitik, als es an die Berufung *Peter Altmaiers* zum Ansprechpartner für die „politische Gesamtkoordinierung aller Aspekte der aktuellen Flüchtlingsfrage“ durch die Bundeskanzlerin und die damit einhergehende Bündelung der Gesamtkoordination im Kanzleramt erinnert.

Das BMU konnte bei seiner Gründung davon profitieren, dass dessen Einrichtung im Wesentlichen in der Zusammenlegung existierender Arbeitseinheiten bestand und ein administrativer Unterbau samt Personal direkt übernommen werden konnte.<sup>645</sup> Es wurde sich für das Modell der größtmöglichen Kontinuität entscheiden; so blieben die Abteilungen „Umweltschutz“ und „Reaktorsicherheit und Strahlenschutz“ zunächst personell und organisatorisch völlig unberührt und wurden schlicht vom BMI „übernommen“.<sup>646</sup>

Allerdings wurden auch gegen die Zusammenlegung aller Bundesumweltschutzaufgaben in einem Ministerium verschiedene Bedenken erhoben.<sup>647</sup> So wurde vorgetragen, dass die Verantwortungsübertragung für den Umweltschutz auf die, von günstigen Konjunktoren abhängige, politische Macht nur eines Ministeriums die Gefahr berge, dass in den anderen Ministerien die Bereitschaft zur Berücksichtigung der entsprechenden Belange in diesem Querschnittsfeld schwinden könnte und insofern ein Pyrrhussieg errungen würde.<sup>648</sup> Dieser Aspekt wird genauso als mögliches Risiko bei der Gründung eines Integrationsministeriums zu berücksichtigen sein.

### **c) Rechtsvergleichender Seitenblick**

Nachdem die Entwicklung dieser beiden Ministerien betrachtet wurde, folgen nun einige Bemerkungen zur Situation in anderen Staaten. Als Anschauungsbeispiele wurden die typischen Einwanderungsländer Kanada, USA und Frankreich gewählt. Hinzuweisen ist darüber hinaus noch auf den „Migration Integration Policy Index“<sup>649</sup>, mit dem ermittelt werden soll, wie erfolgreich Integration in den einzelnen Staaten vonstatten geht. Verglichen werden hierbei 38 Länder unter Zuhilfenahme von 167 Indikatoren aus den Bereichen Arbeitskräftemobilität, Bildung, Gesundheit, politische Mitsprache, Möglichkeiten zur

---

<sup>645</sup> *Pehle*, Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Ausgegrenzt statt integriert?, 1998, S. 42.

<sup>646</sup> *Pehle*, Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Ausgegrenzt statt integriert?, 1998, S. 42.

<sup>647</sup> *Hartkopf/Bohne*, Umweltpolitik, Bd. 1, 1983, S. 151.

<sup>648</sup> Vgl. *Müller* in ZfU 1984, H.2, S. 115, 127.

<sup>649</sup> <http://www.mipex.eu/what-is-mipex> (Stand: 07.02.2017).

Erlangung von Aufenthaltserlaubnissen, Zugang zur Staatsbürgerschaft, Familienzusammenführung und Antidiskriminierung. Deutschland belegte 2014 den 10. Platz.

#### **aa) Kanada**

In Kanada ist die Gesetzgebungszuständigkeit im Bereich der Einwanderungspolitik nach Maßgabe des Artikels 95 des Verfassungsgesetzes von 1867 zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Provinzen beziehungsweise Territorien geteilt.<sup>650</sup> Auf Bundesebene steht federführend an der Spitze das Ministerium für Staatsbürgerschaft und Immigration (Department of Citizenship and Immigration Canada – CIC<sup>651</sup>). Das Ministerium wurde 1994 errichtet. Es wurde Ende 2015 in Ministerium für Immigration, Flüchtlinge und Staatsbürgerschaft umbenannt (Department of Immigration, Refugees and Citizenship – IRCC). Der zugehörige Minister ist für das Multikulturalismusgesetz (Canadian Multiculturalism Act<sup>652</sup>) und das Staatsbürgerschaftsgesetz (Citizenship Act<sup>653</sup>) sowie gemeinsam mit dem Ministerium für öffentliche Sicherheit (Public Safety) für das Gesetz betreffend Immigration und Flüchtlingsschutz (Immigration and Refugee Protection Act<sup>654</sup>) verantwortlich. Das IRCC soll zusammen mit seinen Partnern politische Leitlinien, Programme und Dienste entwickeln und umsetzen, die die Ankunft und Integration der Menschen erleichtern. Zudem hat es die Aufgabe für den Schutz von Flüchtlingen und anderen Schutzsuchenden zu sorgen und das Thema der Notwendigkeit der Integration von Ausländern immer wieder in das Bewusstsein der Bevölkerung zu rufen. Die Behörde ist auch für die internationale Migrationspolitik Kanadas verantwortlich.

Nachdem zuvor drei Rahmenprogramme (das Immigrant Settlement and Adaption Program, das Language Instruction for Newcomers to Canada Program und das Host Program) den wesentlichen Teil der kanadischen Integrationspolitik ausmachten, verknüpfte das IRCC 2008/2009 diese drei Ansätze zu einem großen Rahmenprogramm, dem Settlement Program.<sup>655</sup> Dabei legt das Programm lediglich einen Handlungsrahmen fest, indem es die Kernziele der kanadischen Integrationspolitik festlegt und die möglichen Integrationsmaßnahmen umschreibt. Die Integrationsleistung selbst soll aber insbesondere

---

<sup>650</sup> <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/170742/integrationspolitik> (Stand: 21.12.2016).

<sup>651</sup> Vgl. dazu Department of Citizenship and Immigration Act: <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/C-29.4.pdf> (Stand: 06.02.2017).

<sup>652</sup> <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-18.7/> (Stand: 06.02.2017).

<sup>653</sup> Weitere Informationen unter: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-29/> (Stand: 06.02.2017).

<sup>654</sup> <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/I-2.5.pdf> (Stand: 06.02.2017).

<sup>655</sup> Programmidee als Übersicht: <http://www.cic.gc.ca/english/pdf/cfp/logic-model.pdf> (Stand: 06.02.2017).

von den lokalen Immigrant Service Organizations (ISOs) erbracht werden. Sie sollen örtliche Integrationsstrategien entwickeln, die sich an einem oder mehreren Zielen des nationalen Rahmenprogramms orientieren und diese dann mithilfe der dort aufgeführten Maßnahmen umsetzen. Sie reichen ihre Vorschläge sodann beim IRCC ein, wo die Vorschläge auf ihre Förderungswürdigkeit hin geprüft werden. Damit kommt das IRCC grundsätzlich finanziell für die Integrationsmaßnahmen in allen Provinzen und Territorien auf.

Kanada belegte im MIPEX 2014 den sechsten Platz.

### **bb) USA**

In den USA ist die Einwanderungs- und Integrationspolitik zwar Bundessache, aber dennoch findet sie fast ausschließlich auf lokaler und regionaler Ebene statt, da auf Bundesebene nur wenige konkrete Maßnahmen durchgeführt werden.<sup>656</sup> Maßgebliche Akteure sind daher Bürgerinitiativen, lokale Non-Profit-Organisationen, Kirchen, Kommunalverwaltungen und teils auch die Regierungen der Bundesstaaten. Die Projekte werden durch den Bund, die Staaten sowie private Spenden finanziert.

Einige Bundesstaaten (zum Beispiel Illinois, Massachusetts und Michigan) haben sogenannte Offices for New Americans and Immigrant Affairs, die die verschiedenen Integrationsansätze in den Bundesstaaten koordinieren sollen. Kalifornien hat einen Director of Immigrant Integration, der für den Bundesstaat eine langfristige und umfassende Strategie zur Integration von Einwanderern entwickeln soll. Ergänzend zu den Ansätzen auf Ebene der Bundesstaaten haben viele Städte wie zum Beispiel Boston, MA (Mayor's Office of New Bostonians), Chicago, IL (Office of New Americans) und New York City, NY (Mayor's Office of Immigrant Affairs) ähnliche Institutionen, die die Zusammenarbeit zwischen gemeinnützigen Organisationen, Bildungseinrichtungen und dem privaten Sektor koordinieren, fördern und ausbauen sollen. Zudem sind sie die erste Anlaufstelle für Zuwanderer im Hinblick auf Arbeitssuche, Bildungsmöglichkeiten, Staatsbürgerschaft und Krankenversicherung.

Die größte überregionale gemeinnützige Organisation auf privater Ebene ist die Welcoming America<sup>657</sup>, die es sich zur Aufgabe gemacht hat, durch Vernetzung der verschiedenen Akteure ein möglichst hohes Maß an Willkommenskultur in den USA zu schaffen. Das

---

<sup>656</sup> Vgl. hierzu <https://www.freiheit.org/sites/default/files/uploads/2015/10/08/20151008hintergrundusa.pdf> (Stand: 21.12.2016).

<sup>657</sup> <https://www.welcomingamerica.org/> (Stand: 06.02.2017).

Netzwerk bietet eine Plattform für einen umfangreichen Informationsaustausch und organisiert Trainingskurse, Konferenzen und Webseminare, um Integrationsstrategien besser umsetzen zu können.

In einigen Kommunen gibt es über die Projektförderung hinaus konkrete, langfristige Integrationspläne. Beispiele hierfür sind die Städte Dayton in Ohio mit dem „Welcome Dayton Plan“<sup>658</sup> und Baltimore in Maryland mit dem Plan „The Role of Immigrants in Growing Baltimore: Recommendations to Retain and Attract New Americans“<sup>659</sup>. Nashville in Tennessee gilt als Vorbild für viele andere US-Städte, weil trotz anfänglichem Widerstand an einer progressiven Integrationspolitik festgehalten wurde und nach und nach eine Vielzahl von Anlaufstellen zur Unterstützung der Zuwanderer geschaffen wurde, wie zum Beispiel das „Casa Azafran“<sup>660</sup>, das zehn gemeinnützige Organisationen (unter anderem eine Flüchtlingshilfeorganisation, eine Arztpraxis, die auch „illegale“ Einwanderer behandelt, eine Rechtsberatung und eine kostenlose Kinderbetreuung) unter einem Dach vereint. Zudem gibt es in Nashville ein kostenloses Bildungsprogramm („My City Academy“<sup>661</sup>), das den Zuwanderern die Funktionsweise der Stadtverwaltung näher bringen soll.

Etwas anders liegt die Verteilung bei der Integration von Schutzsuchenden. In diesem Bereich greift die Bundesregierung verstärkt ein. So unterstützt das Office of Refugee Resettlement (ORR)<sup>662</sup> die Integration von Asylbewerbern und Flüchtlingen, indem finanzielle Mittel für medizinische Versorgung, Unterstützung bei der Vorbereitung auf den Arbeitsmarkt und der Arbeitsplatzsuche, Schulungen, Sprachtrainings und psychologische Hilfe bereitstellt. Das ORR ist ein Projekt der Abteilung für Kinder und Familien (Administration for Children and Families) des Gesundheitsministeriums (U.S. Department of Health and Human Services). Weiter arbeitet das Reception and Placement Program<sup>663</sup> des U.S. Department of State mit lokalen Resettlement Agencies, welche Wiedereingliederungsprogramme leiten, zusammen. So soll den Schutzsuchenden bei der Suche nach einer Unterkunft, einem Arbeitsplatz und dem Erwerb von Englischkenntnissen bestmöglich geholfen werden. Zudem

---

<sup>658</sup> <http://www.welcomedayton.org/wp-content/uploads/2012/01/Welcome-Dayton-immigrant-friendly-report-final.pdf> (Stand: 06.02.2017).

<sup>659</sup> <http://mayor.baltimorecity.gov/sites/default/files/RoleOfImmigrantsInGrowingBaltimore20140917.pdf> (Stand: 06.02.2017).

<sup>660</sup> <http://www.casaazafran.org/> (06.02.2017).

<sup>661</sup> <http://www.nashville.gov/Mayors-Office/Neighborhoods/New-Americans/MyCity-Academy.aspx> (Stand: 06.02.2017)

<sup>662</sup> <http://www.acf.hhs.gov/orr> (Stand: 06.02.2017).

<sup>663</sup> <http://www.state.gov/j/prm/ra/receptionplacement/> (Stand: 06.02.2017).

werden sie über dieses Netzwerk bei Bedarf aus Mitteln des Außenministeriums mit Kleidung und Lebensmitteln versorgt.

Die USA belegte im MIPEX 2014 den neunten Platz.

### cc) Frankreich

Im überwiegend zentral regierten und verwalteten Frankreich ist für die Umsetzung der französischen Integrationspolitik das 2005 aus dem Office des Migrations Internationales (OMI) und dem Service Social d'Aide aux Emigrants entstandene Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII)<sup>664</sup> verantwortlich.<sup>665</sup> Von 2007 (Gründung) bis 2010 (Auflösung) unterstand es dem Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire (Ministerium für Migration, Integration, nationale Identität und solidarische Entwicklung). Seitdem untersteht es dem Ministère de l'Intérieur (Innenministerium)<sup>666</sup>. Weitere wichtige Akteure im Bereich der Integration sind die „Cité nationale de l'histoire de l'immigration“<sup>667</sup>, la commission interministérielle pour le logement des populations immigrées<sup>668</sup>. Für Schutzsuchende ist zunächst das Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)<sup>669</sup> zuständig, was eng mit dem OFII zusammenarbeitet und ebenfalls seit 2010 dem Innenministerium untersteht. Zudem gibt es natürlich auch in Frankreich vor allem staatliche und nichtstaatliche Organisationen, die immens wichtig sind für die Integration. Für den Bereich Asyl sei an dieser Stelle beispielsweise auf den Verband „France, terre d'asile“<sup>670</sup> hingewiesen.

Im Hinblick auf die Einwanderungspolitik Frankreichs ist seit dem Jahre 2002 eine eher restriktivere Herangehensweise zu beobachten. Im Sommer 2006 verabschiedete der Senat ein neues Einwanderungsgesetz („loi relative à l'intégration“). Ziel war die gezieltere und nachfrageorientierte Einwanderungssteuerung durch härtere Auflagen für Familiennachzug, eine neu geschaffene Aufenthaltserlaubnis für besonders qualifizierte Arbeitnehmer sowie einen verpflichtenden „Aufnahme –und Integrationsvertrag“ für Ausländer, die dauerhaft

---

<sup>664</sup> [http://www.ofii.fr/qui\\_sommes-nous\\_46/role\\_80.html](http://www.ofii.fr/qui_sommes-nous_46/role_80.html) (Stand: 06.02.2017).

<sup>665</sup> Vgl. hierzu <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/135119/aktuelle-entwicklungen> (Stand: 21.12.2016).

<sup>666</sup> <http://www.immigration.interieur.gouv.fr/> (Stand: 06.02.2017).

<sup>667</sup> <http://www.histoire-immigration.fr/la-cite/l-institution> (Stand: 06.02.2017).

<sup>668</sup> <http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Accueil-et-accompagnement/La-commission-interministerielle-pour-le-logement-des-populations-immigrees-CILPI2> (Stand: 06.02.2017).

<sup>669</sup> <https://www.ofpra.gouv.fr/fr/l-ofpra/presentation-generale> (Stand: 06.02.2017).

<sup>670</sup> <http://www.france-terre-asile.org/objet-social/france-terre-d-asile/presentation/objet-social> (Stand: 06.02.2017).

bleiben wollen. Der Vertrag sieht die Teilnahme an zivilgesellschaftlichen Schulungen und Sprachkursen vor. Abgeschafft wurde die automatische Legalisierung von Einwanderern, die sich ohne Erlaubnis mindestens 10 Jahre in Frankreich aufhielten.

Im Jahre 2007 folgte das Gesetz zur Steuerung von Migration, Integration und Asyl („loi relative à la maîtrise de l’immigration, à l’intégration et à l’asile“) mit den Zielen, irreguläre Migration zu bekämpfen, Zuzugsmöglichkeiten vor allem im Rahmen des Familiennachzugs einzuschränken und die Zuwanderung von Hochqualifizierten zu fördern. So musste für einen erfolgreichen Familiennachzug nachgewiesen werden, dass ausreichende finanzielle Mittel vorhanden sind und die Eltern mussten einen Integrationsvertrag für Familien unterzeichnen, der sie verpflichtete die Integration ihrer Kinder zu forcieren.

Im Sommer 2011 wurde das Gesetz zur Immigration, Integration und Staatsangehörigkeit („loi relative à l’immigration, à l’intégration et à la nationalité“) erlassen, welches vor allem der Umsetzung der europäischen Richtlinien im Hinblick auf den Zuzug von Hochqualifizierten, Sanktionen gegen Arbeitgeber, die „irreguläre“ Migranten beschäftigen sowie die Rückführung von „Sans-Papiers“ (Migranten ohne Aufenthaltserlaubnis) diene.

Im Sommer 2016 wurde der oben genannte Vertrag im Rahmen des „loi relative au droit des étrangers en France“ durch den „contrat d’intégration républicaine“ (CIR) ersetzt. Die Vertragsinhalte wurden im Sinne der bereits oben genannten Ziele der französischen Einwanderungs- und Integrationspolitik erneuert und teilweise verschärft.

Speziell die Integrationspolitik Frankreichs ist seit den 1980er-Jahren im Fokus hitziger Diskussionen und Kritik. Insbesondere der Umgang mit den Zuwanderern aus den sogenannten Maghreb-Staaten ist ein Streitthema, welches immer wieder auch zu gewaltsamen Konflikten führt. Ein weiteres Spannungsfeld ist das Verhältnis zwischen den republikanisch-glaubensneutralen Werten und dem Recht auf freie Religionsausübung. Relevant ist hier insbesondere der Umgang mit der wachsenden muslimischen Gemeinschaft. Das Gesetz für die Chancengleichheit („loi pour l’égalité des chances“) aus dem Frühjahr 2006 sollte ein Meilenstein im Bereich der Integrationspolitik sein. Es beinhaltet eine Vielzahl an Maßnahmen, die Diskriminierung verhindern und die Integrationschancen für junge Einwanderer – vor allem auf dem Arbeitsmarkt – verbessern sollten. So sind Programme zur Bildungs- und Arbeitsmarktförderung für Jugendliche aus sozial schwierigen Verhältnissen – also insbesondere aus den Vororten – vorgesehen und es wurde eine Behörde für sozialen Zusammenhalt und Chancengleichheit („Agence nationale pour la cohésion sociale et l’égalité des chances“) gegründet. Parallel versucht die französische

Regierung auch immer wieder, dem Problem der „Ghettoisierung“ der Vororte mit Siedlungsentwicklungsprogrammen und -gesetzen entgegenzuwirken.

Frankreich belegte im MIPEX 2014 den 17. Platz.

#### **d) Leistungsvermögen eines Integrationsministeriums**

Es stellt sich die Frage, was man aus den bisherigen Ausführungen nun für Rückschlüsse auf die etwaige Errichtung eines Integrationsministeriums in Deutschland ziehen kann.

##### **aa) Zuweisung von „echten“ Verwaltungszuständigkeiten**

Zunächst ist festzuhalten, dass die Errichtung eines speziellen Bundesministeriums Verwaltungszuständigkeiten des Bundes erfordert, denn jede organisatorische Maßnahme auf der Ebene der Bundesverwaltung setzt voraus, dass deren Erfüllung durch eine Neubeziehungsweise Umorganisation von Bundeszuständigkeiten optimiert werden soll. Da es sich bei der Aufgabe der Integration um eine Querschnittsangelegenheit handelt, die auf allen Ebenen des föderalen und kommunalen Verwaltungsaufbaus anfällt, scheidet eine Bündelung aller einschlägigen Kompetenzen in einem Ministerium, einer Stelle oder Behörde aus. Dies gilt aus politischen Gründen schon deshalb, weil die Schaffung eines „Superministeriums“ unter der Fahne der Migration weder mehrheitsfähig noch vermittelbar sein dürfte. Dies spielt aber verwaltungswissenschaftlich aber deshalb eine Rolle, weil das Herauslösen einzelner Zuständigkeiten aus vielen Häusern und deren Zusammenführung in einem Ministerium angesichts der Bandbreite der Zuständigkeiten keine sachgerechtere und wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung erwarten lässt. So reichen die betroffenen Kompetenzen von der Grenzsicherung durch die Bundespolizei über Fragen der Erstunterbringung und -versorgung, die Bildung und Ausbildung von Schutzsuchenden und Migranten, die Betreuung von Kindern, Jugendlichen und deren Eingliederung in die Gesellschaft bis hin zur Rückführung nichtbleibeberechtigter Personen sowie Maßnahmen zur Bekämpfung der Fluchtursachen, zur europäischen Kooperation und zur Koordinierung der außenpolitischen- und verteidigungspolitischen Initiativen. Wie der Vergleich mit Frankreich zeigt, kann eine (entsprechende Zuständigkeitsänderungen vorausgesetzt) zu zentralistische Herangehensweise letztlich eher blockierend beziehungsweise hemmend wirken als förderlich, vor allem, weil nicht mehr flexibel genug auf örtliche Besonderheiten und Unterschiede eingegangen werden kann.

Vor diesem Hintergrund ist mehr als zweifelhaft, ob die beiden großen Behörden, einerseits das BAMF und andererseits die BA, in ein Integrationsministerium überführt werden sollten. Auf Grund der Verschiedenheit der Aufgaben ist ein Mehrwert einer derartigen Ressortbildung kaum erkennbar. Auf der einen Seite geht es um Ordnungsrecht im weiteren Sinne, auf der anderen Seite um Arbeits- und Leistungsverwaltung, die je eigenen Gesetzen und Gesetzmäßigkeiten folgen. Zudem bieten sowohl die ausländerrechtliche als auch die arbeitsmarktpolitische Behandlung der Schutzsuchenden wenig Möglichkeiten, sich als Minister positiv im politischen Sinne beweisen zu können, da beide Aufgabenfelder ebenso schwierig wie undankbar sein dürften. Erst recht gilt das, wenn die Fragen des ausländerrechtlichen Status in einer Behörde zusammengeführt werden und damit auch Fragen der Abschiebung und Rückführung erfassen.

Ohne die Zuführung solch belastbarer Zuständigkeiten bildet ein Integrationsministerium aber lediglich ein „kleines“ Haus, dessen Bedeutung zwischen den traditionell „großen“ Ministerien eher gering erscheint. Wenn und weil die Mittelverteilung den Aufgaben folgt, wäre der Etat überschaubar; dasselbe dürfte für den Mitarbeiterstab gelten. Entsprechendes war zu beobachten beim 2011 ins Leben gerufenen ersten eigenständigen Integrationsministerium in Baden-Württemberg.<sup>671</sup> Letztlich war dies aufgrund der soeben angedeuteten Aspekte hauptsächlich ein politisches Signal, denn das Ministerium verfügte über einen sehr schmalen Kompetenzzuschnitt und auf eine Ausweitung der Zuständigkeiten, was zugleich immer zu einem Weniger für andere (etablierte) Ressorts wie etwa dem Sozialministerium führt, konnte man sich nicht einigen. So hatte das Ministerium insgesamt nur 72 Mitarbeiter und zum Teil Referate, die nur mit einem Referenten besetzt waren. Folglich hatte es nur begrenzte Ressourcen. Schlussendlich wurde das Ministerium zum Ende der Legislaturperiode im April 2016 und dem damit einhergehenden Regierungswechsel abgeschafft. Die integrationspolitischen Aufgaben wurden wieder beim Innenministerium sowie beim Sozialministerium angegliedert.

### **bb) Bündelung politischer Kompetenzen**

Hebt man den Blick indessen von der Einordnung von Verwaltungszuständigkeiten des Bundes in ein Ministerium auf die politische Ebene, insbesondere auf die Initiierung,

---

<sup>671</sup> <http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/sixcms/media.php/3024/Auszug%20Denkschrift%202015%20-%20Beitrag%20Nr.%2025.pdf> (Stand: 27.01.2017).

Vorbereitung und Strukturierung von Gesetzgebungsprojekten auf dem Gebiet der Migration und Integration, so eröffnen sich neue Möglichkeiten. Ein entsprechendes Bundesministerium wäre naturgemäß federführend bei einschlägigen Vorhaben und übernehme insoweit die koordinierende Funktion für die Bewältigung der Querschnittsmaterie zwischen den verschiedenen Häusern.

Insoweit ist daran zu erinnern, dass es bereits einige Ministerien gibt, deren Bestand als gesichert gilt, ohne dass diese Häuser über Vollzugskompetenzen im engeren Sinne verfügen. Das betrifft beispielsweise, wie oben dargestellt, das Umweltministerium und etwa auch das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur oder das Bundesministerium für Bildung und Forschung. Hinzu kommt, dass in einem solchem Ministerium – die genannten Häuser liefern dafür allesamt zahlreiche Beispiele – Initiativen aufgelegt werden können, mit denen Bürger ebenso wie andere Verwaltungsträger, insbesondere Länder und Kommunen, zu bestimmten Verhaltensweisen angehalten werden können. Exemplarisch sei auf die Exzellenzinitiative des Bundesministeriums für Bildung und Forschung verwiesen. Typischerweise werden solche Anreizsysteme mit Fördergeldern aus dem Bundeshaushalt unterlegt und entfalten darüber ihre Wirkung. Solcherart Programme lassen sich für Integrationsbemühungen von Flüchtlingen und Ausländern andenken. Allerdings unterliegt ein solches Vorgehen stets den oben beschriebenen Voraussetzungen und Grenzen.<sup>672</sup>

Schließlich ist an die politischen Gestaltungsmöglichkeiten zu erinnern, die ein Ministerium für ein bestimmtes Politikfeld entwickeln kann. Zwar ist derzeit die öffentliche und mediale Wahrnehmung der Flüchtlingsthematik eher auf eine akute Problemlösung denn auf eine langfristige Auseinandersetzung mit dieser Herausforderung fokussiert. Gleichwohl ist klar, dass die Verwaltungsaufgabe „Integration“ erhalten bleiben wird. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Aufgabe, die spontane Aussage „wir schaffen das“ in eine Formulierung von Zielen und Mitteln zu überführen. Diese Aufgabe, Gestaltung der sozialen Wirklichkeit, ist nicht abhängig von einem Abnehmen oder Ansteigen aktueller Flüchtlingszahlen, weil sich derzeit schon so viele bleibeberechtigte Schutzsuchende in Deutschland aufhalten, dass diese Aufgabe bereits angefallen ist. Nimmt man die Ausländer hinzu, die in dritter oder vierter Generation als Nachfahren der Gastarbeiter in Deutschland leben und lange Jahrzehnte nicht Adressaten tiefgreifender Integrationsinitiativen der deutschen Staatlichkeit

---

<sup>672</sup> Vgl. unter D. II. 2. d).

und Gesellschaft gewesen sind, weitet sich der Auftrag aus. Weiterhin können die Migrationsbewegungen innerhalb der Europäischen Union in den Blick genommen werden, die weitgehend unbemerkt von der Öffentlichkeit in erheblichem Maße stattfinden. Schließlich rechnen hierher alle Versuche, die Zuwanderung von Fachkräften zu steuern.

Insbesondere dieser letzte Aspekt verdeutlicht, dass Migration und Integration durchaus nicht zwingend negativ konnotiert werden müssen, weil der demografische Wandel und der Fachkräftemangel hierüber langfristig jedenfalls partiell bewältigt werden können. Wie einige inzwischen traditionelle Ministerien eine Digitalisierungsstrategie, eine Exzellenzinitiative, einen Bildungsgipfel oder die Energiewende konzeptioniert und angestoßen beziehungsweise administriert haben, so könnte ein Integrationsministerium ein Migrations- und Integrationsprogramm konfigurieren. Dann hätte es mehr als einen politischen Auftrag.

### **cc) Finanzierung und Folgekosten**

Das finanzverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip hat zur Folge, dass jedwede Änderung von Verwaltungsstrukturen und insbesondere eine verstärkte Wahrnehmung bestimmter (Querschnitts-) Aufgaben auf der Ebene des Bundes zugleich dessen Finanzierungsverantwortung zur Folge hat. Wird ein mit den Fragen der Integration befasstes Ministerium auf der Ebene des Bundes eingerichtet, so hat der Bund die sich hieraus ergebenden sachlichen und personellen Kosten zu tragen.

Wenn ein solches Ministerium keine operativen Verwaltungsaufgaben übernimmt, werden die vielfältigen Bausteine, die zu einer gelungenen Integration in jedem konkreten Einzelfall beitragen, überwiegend von den Ländern und den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften bei der Anwendung der hier relevanten Bundes- und Landesgesetze verantwortet. Einem Ministerium obliegt dann in Anerkennung der Integration als gesamtgesellschaftlichem Anliegen eine Entwicklung politischer Konzepte sowie die Anleitung oder gar Anregung ihrer Umsetzung.

Daraus ergibt sich die Frage, ob und in welchem Ausmaß ein neu geschaffenes Ministerium seine Funktion dadurch verwirklichen kann, dass es bestimmte einzelne Aufgaben und Projekte in den Bundesländern anstößt und finanziert. Der aus Art. 104a Abs. 1 GG folgende Grundsatz macht die Finanzierung auch einzelner Projekte und Vorhaben in den Aufgabenbereichen, die eigentlich den Bundesländern zugeordnet sind, zu einer rechtfertigungsbedürftigen Ausnahme. Die bereits in Art. 104a Abs. 1 GG angedeuteten Ausnahmen von dem grundsätzlichen Gleichlauf der Aufgaben- mit der

Finanzierungsverantwortung betreffen zum Beispiel die Fälle der Bundesauftragsverwaltung (Art. 104a Abs. 2 GG), der vom Bund erlassenen, aber nicht von ihm, sondern von den Ländern auszuführenden Geldleistungsgesetze (Art. 104a Abs. 3 GG), der Finanzhilfen (Art. 104b GG) sowie der Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a ff. GG).

Diese zentralen Ausnahmen von Art. 104a Abs. 1 GG gestehen dem Bund nur beschränkten Handlungsspielraum bei der Abweichung vom Konnexitätsprinzip zu: Nach Art. 104a Abs. 3 GG können Bundesgesetze, die Geldleistungen gewähren und von den Ländern ausgeführt werden, bestimmen, dass die Ausgaben für die Leistungen ganz oder zum Teil vom Bund getragen werden. Geldleistungen sind einmalige oder laufende, gegenleistungsfreie Zuwendungen in Geld aus öffentlichen Mitteln an Dritte; Sach- und Dienstleistungen fallen mithin nicht hierunter.<sup>673</sup>

Für eine Inanspruchnahme dieser Möglichkeit der Fremdfinanzierung setzt Art. 104a Abs. 3 GG eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes voraus. Wenn diese vorhanden und ausgenutzt ist, indem der Bund auf ihrer Grundlage ein entsprechendes, von den Ländern auszuführendes Gesetz erlässt, kann der Bundesgesetzgeber in einem zweiten Schritt aufgrund der von Art. 104a Abs. 1 GG abweichenden Regelung in Art. 104a Abs. 3 GG dem Bund die Finanzierungsverantwortung für Leistungen, die eigentlich die Länder zu finanzieren haben (weil ihnen die Verwaltungskompetenz obliegt; Art. 104a Abs. 1 GG), übertragen. Dies bedeutet im Ergebnis, dass dem Bund in den Bereichen, die der Bundesgesetzgebung unterliegen, die Übernahme von Geldleistungen möglich ist, auch wenn die Verwaltungsaufgaben weiter bei den Ländern liegen; soweit der Bund mehr als die Hälfte der Geldleistungen übernimmt, schlägt die Eigenverwaltung der Länder zwar in Bundesauftragsverwaltung, nicht aber in eine Bundesverwaltung um. Art. 104a Abs. 2 GG erlaubt dem Bund in dem Fall, in dem die Bundesländer ein Bundesgesetz im Auftrag des Bundes (vergleiche Art. 85 GG) ausführen, auch die hierbei entstehenden Zweckkosten zu tragen.

Nach Art. 104b GG kann der Bund den Ländern unter näher umschriebenen Voraussetzungen Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden gewähren, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums dienen. Die Gewährung muss einen Bezug zu

---

<sup>673</sup> Kube in Epping/Hillgruber, BeckOK, Grundgesetz, 30. Ed. 2016, Art. 104a Rn. 35.

den Gesetzgebungskompetenzen des Bundes haben, auch wenn diese in einem konkreten Fall nicht durch den Erlass eines Bundesgesetzes ausgeübt wurde.<sup>674</sup> Anderes gilt nur für Investitionen, die auf besondere Katastrophenlagen reagieren. Es handelt sich bei diesen um außergewöhnliche Notsituationen, die sich im Wesentlichen der staatlichen Kontrolle entziehen und auf äußeren Einflüssen beruhen.<sup>675</sup> Als Beispiele werden insoweit in der Literatur genannt<sup>676</sup>: besonders schwere Unglücksfälle infolge technischen oder menschlichen Versagens oder eine plötzliche Beeinträchtigung der Wirtschaftsabläufe in einem extremen Ausmaß aufgrund eines exogenen Schocks. Die Genese der Flüchtlingskrise, die zwar in nicht unerheblichem Maße auf einem staatlichen Kontrollverlust beruht, der aber durch bewusste Zurückhaltung hervorgerufen worden war, legt es nicht nahe, diese in dem dargelegten Sinne als außergewöhnliche Notsituation aufzufassen. Nach dem eindeutigen Wortlaut kann der Bund auf der Grundlage von Art. 104b GG die Länder nur bei Sachinvestitionen, nicht bei Finanzinvestitionen (wie etwa die Einrichtung einer Stiftung für Integration oder ähnliches) unterstützen.<sup>677</sup> Die Zahlungen müssen zudem befristet gewährt und degressiv gestaltet sein.

#### **dd) Ergebnis**

Kurz und gut: Der Schaffung eines „Superministerium“ für Integration, insbesondere unter Zusammenführung der Verantwortung für BAMF und BA stehen vielfältige, mutmaßlich unüberwindliche Hindernisse in verfassungsrechtlicher und wohl auch politischer Hinsicht entgegen. Die Einbettung in einen größeren Zusammenhang eröffnet einem Integrationsministerium indes Chancen mit Blick auf die Entwicklung einer ganzheitlichen und kohärenten Strategie in diesem Politikfeld. Nur über zukunftsorientierte Strategien wird sich diesbezüglich Vertrauen in Staatlichkeit und Verwaltung wiederherstellen beziehungsweise erhalten lassen. Weil es daran derzeit weitgehend fehlt, könnte ein entsprechendes Ministerium mehr als nur symbolisch wirken. Ähnlich der Idee nachhaltigen Umweltschutzes dürfte das Ziel nachhaltiger Integration ein Zukunftsthema von Verwaltung und Politik bleiben.

---

<sup>674</sup> *Siekmann* in Sachs, GG, 7. A. 2014, Art. 104b Rn. 31; *Kube* in Epping/Hillgruber, BeckOK, Grundgesetz, 30. Ed. 2016, Art. 104b Rn. 5.

<sup>675</sup> *Kube* in Epping/Hillgruber, BeckOK, Grundgesetz, 30. Ed. 2016, Art. 104b Rn. 9.

<sup>676</sup> Ebd.

<sup>677</sup> *Kube* in Epping/Hillgruber, BeckOK, Grundgesetz, 30. Ed. 2016, Art. 104b Rn. 4; *Hellermann* in v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 3, 6. A. 2010, Art. 104b Rn. 26; *Siekmann* in Sachs, GG, 7. A. 2014, Art. 104b Rn. 14.

Voraussetzung für die Akzeptanz dieser Herangehensweise ist allerdings, dass es gelingt, Migration und Integration nicht nur als Bedrohung deutscher Staatlichkeit anzusehen, sondern als Herausforderung und Chance, Angelegenheiten, die in Deutschland teilweise seit Jahrzehnten anliegen, nun anzugehen. Ein Ministerium auf Bundesebene kann Ausdruck dieses Ansatzes sein.

Als Keimzelle einer Hochzoonung zu einem Bundesministerium bietet sich der bereits im Kanzleramt installierte Staatsminister für Migration, Flüchtlinge und Integration an, der über einschlägige – eher politische – Zuständigkeiten verfügt. Die Ansiedelung im Kanzleramt dokumentiert die zentrale Rolle dieses Themenfeldes, das damit zur „Chefsache“ geworden ist. Eine Umorganisation in ein „echtes“ Ministerium signalisierte den Übergang zur Normalität und machte das Amt des Staatsministers bis dahin obsolet. Insoweit müsste sich die budgetäre Ausstattung dieses Hauses zwar in die Prozesse um die Mittelverteilung auf Bundesebene einfügen, verlöre damit aber zugleich den Sonderstatus eines Beauftragten. Etwaige Rechtfertigungslasten, warum nun gerade diese Angelegenheit eine Hervorhebung im Kanzleramt verdient, gingen in der allgemeinen Auseinandersetzung um die Ausübung der Organisationsgewalt des Bundeskanzlers auf.

Die Darlegungen haben jedoch auch deutlich werden lassen, dass die über die Formulierung politischer Ziele oder finanzieller Unterstützung der Länder bei Geldleistungsgesetzen hinausgehenden Möglichkeiten des Bundes im Hinblick auf konkrete Projekte zur Integration „vor Ort“, sehr beschränkt sind. Grundsätzlich kann der Bund nur im Rahmen seiner Verwaltungskompetenz handeln und finanzieren, der die entsprechenden Gesetzgebungskompetenzen vorgelagert sind. Die Verwaltungskompetenzen begründen und begrenzen zugleich auch die Finanzierungsbefugnisse. Die verfassungsrechtlich vorgesehenen Abweichungen dieser Konnexität erlauben angesichts der hier vorliegenden Problematik in erster Linie die Mitfinanzierung von Geldleistungsgesetzen des Bundes, die von den Ländern ausgeführt werden, sowie die Beteiligung an Investitionen.

## **E. Schlussbemerkung**

Die Integration der zahlreichen Schutzsuchenden ist für die Bundesrepublik Deutschland von enormer Relevanz, nicht nur ganz unmittelbar für die Betroffenen selbst, sondern auch mit Blick auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt. So hat der Innenminister Thomas de Maizière gesagt: „Was uns an Integration gelingt, erspart uns später einiges – in jeder

Hinsicht.<sup>678</sup> Integration lässt sich begrifflich zwar untergliedern, bleibt aber eine gesamtstaatliche (Querschnitts-)Aufgabe.<sup>679</sup> Sie umfasst sowohl direkte als auch indirekte Integrationsmaßnahmen.<sup>680</sup> Die Integrationsbedingungen sind dabei vom Staat festzulegen.<sup>681</sup> Und die Organisation von Regierung und Verwaltung bei Bund, Ländern und Kommunen müssen möglichst effektiv auch für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Bereich von Migration und Integration aufgestellt sein. Hierzu für die Bundesebene in gubernativer und administrativer Hinsicht Anregungen zu geben, ist Inhalt und Ziel dieser Studie.

---

<sup>678</sup> *De Maizière* in *Der Landkreis*, 2016, 154, 155.

<sup>679</sup> *Lewinski/de Barros Fritz* in *BayVBI* 2016, 469, 470; *Rossi* in *Die Verwaltung* 40 (2007), 383, 387; *Thym*, *Migrationsverwaltungsrecht*, 2010, S. 274 – 295.

<sup>680</sup> *Bast*, *Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung*, 2011, S. 47, 48.

<sup>681</sup> *Becker/Kersten* in *NVwZ* 2016, 580, 582; *Bast*, *Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung*, 2011, S. 47, 48.

## Literaturverzeichnis

*Adenauer, Konrad/Küsters, Hanns Jürgen (Bearb.)*, Teegespräche 1950 – 1954, 1984.

*Arnould, Andreas von*, Justizministerium und Organisationsgewalt, AöR 124 (1999), 658 ff.

*Bast, Jürgen*, Aufenthaltsrecht und Migrationssteuerung, 2011.

*Becker, Ulrich/Kersten, Jens*, Demokratie als optimistische Staatsform, NVwZ 2016, S. 580 ff.

*Beer, Mathias*, Zur Integration der Flüchtlinge und Vertriebenen im deutschen Südwesten nach 1945, 1994.

*Bergmann, Jan*, Handlexikon der Europäischen Union, 5. Aufl. 2015.

*ders./Dienelt, Klaus* (Hrsg.), Ausländerrecht, 11. Aufl. 2016.

*Böckenförde, Ernst-Wolfgang*, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung: eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1998.

*Bonin, Konrad von*, Zentralbanken zwischen funktioneller Unabhängigkeit und politischer Autonomie, 1978.

*Bothe, Michael*, Die verfassungsmäßige Aufteilung der Verantwortung für Zuwanderung und Integration auf Bund und Länder und Gemeinden und Folgerungen für ein Organisationsmodell, Rechtsgutachten, 2001.

*Brandner, Thilo/Uwer, Dirk*, Organisationserlasse des Bundeskanzlers und Zuständigkeitsanpassung in gesetzlichen Verordnungsermächtigungen, DÖV 1993, 107 ff.

*Brauneck, Jens*, Die rechtliche Stellung des Bundeskanzleramtes, 1994.

*Britz, Gabriele*, Bundeseigenverwaltung durch selbständige Bundesoberbehörden nach Art. 87 III 1 GG, DVBl. 1998, 1167 ff.

*Bullinger, Martin*, Ungeschriebene Kompetenzen im Bundesstaat, AöR 96 (1971), 237 ff.

Bundesminister für Vertriebene, Vertriebene, Flüchtlinge, Kriegsgefangene, Heimatlose Ausländer 1949 – 1952, 1953.

Bundesregierung, Sonderdruck aus dem Jahresbericht 1968, Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte, Bonn/Köln 1969.

*Burgi, Martin*, Die Überführung der Atomaufsicht in die Bundeseigenverwaltung aus verfassungsrechtlicher Sicht, NVwZ 2005, 247 ff.

*ders.*, Kommunalrecht, 5. Aufl. 2015.

*ders.*, Zukunftsfähige Kooperationen trotz Entflechtung und statt Hochzoning: ein Auftrag für die Föderalismusreform II, ZSE 6 (2008), 281 ff.

*Burgsmüller, Klaus*, Die Errichtung selbständiger Bundesoberbehörden gemäß Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG, ihre Stellung innerhalb der Bundesverwaltung und ihr Verhältnis zu den Behörden der Länder, 1967.

Büro der Ministerpräsidenten des amerikanischen, britischen und französischen Besatzungsgebietes (Hrsg.), Empfehlungen des Organisations-Ausschusses der Ministerpräsidenten-Konferenz über den Aufbau der Bundesorgane, Wiesbaden 1949.

*Busse, Volker*, Parlamentarische-Staatssekretäre-Gesetz, 2. Aufl. 2014.

*ders.*, Geschäftsordnung Bundesregierung, Kommentar, 1. Aufl. 2013/2. Aufl. 2014.

*De Maizière, Thomas*, Taten sprechen lassen, Haltung zeigen, Der Landkreis 2016, 154 ff.

*Dombert, Matthias*, Auch für die Erhöhung kommunaler Aufgabenstandards gilt: Wer bestellt, der bezahlt!, LKV 2011, 353 ff.

*Dörig, Harald/Langefeld, Christine*, Vollharmonisierung des Flüchtlingsrechts in Europa, NJW 2016, S. 1 ff.

*Dreier, Horst* (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Bd. 3, 2. Aufl. 2008.

*Dudenredaktion*, Das Fremdwörterbuch, 4. Aufl. 1982.

*Dyllick, Joachim/Lörincz, Ernő/Neubauer, Reinhard*, Die Arbeitsgemeinschaft nach dem SGB II (ARGE), NJ 2011, 15 ff.

*Edelman, Murray J.*, Politik als Ritual. Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns, 3. Aufl. 2005.

*Epping, Volker/Hillgruber, Christian* (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar, Grundgesetz, 31. Edition 2016.

*Gagel, Alexander* (Begr.), SGB II/SGB III, Kommentar, 63. Aufl. 2016.

*Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin* (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Stand 59. Ergänzungslieferung 2016.

*Grube, Christian/Wahrendorf, Volker* (Hrsg.), SGB XII – Sozialhilfe, 5. Aufl. 2014.

*Hailbronner, Kay/Renner, Günter/Maaßen, Hans-Georg* (Hrsg.), Staatsangehörigkeitsrecht, 5. Aufl. 2010.

*Harmsen, Hans/Weber Karl-Heinz*, Die Integration der heimatlosen Ausländer und nichtdeutscher Flüchtlinge in Westdeutschland, 1958.

*Hartkopf, Günter/Bohne, Eberhard*, Umweltpolitik, Bd. 1, 1983.

*Heidemeyer, Helge*, Flucht und Zuwanderung aus der SBZ/DDR 1945/1949 – 1961. Die Flüchtlingspolitik der Bundesrepublik Deutschland bis zum Bau der Berliner Mauer, 1994.

*Heintzen, Markus*, Was ist eine Gemeinschaftsaufgabe?, DVBl. 2016, 1219 ff.

*Hill, Hermann* (Hrsg.), Die Zukunft des öffentlichen Sektors, 2006.

*Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas* (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 2006.

*Hofmann, Rainer M.* (Hrsg.), Ausländerrecht, 2. Aufl. 2016.

*Huber, Bertold* (Hrsg.), Aufenthaltsgesetz, 2. Aufl. 2016.

*Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts,  
Bd. 1, 3. Aufl. 2003,  
Bd. 2, 3. Aufl. 2004,  
Bd. 3, 3. Aufl. 2005,  
Bd. 5, 3. Aufl. 2007,  
Bd. 6, 3. Aufl. 2008,  
Bd. 9, 3. Aufl. 2011.

*Jacobmeyer, Wolfgang*, Vom Zwangsarbeiter zum heimatlosen Ausländer. Die Displaced Persons in Westdeutschland 1945 – 1951, 1985.

*Jarass, Hans Dieter/Pieroth, Bodo*, Grundgesetz, Kommentar, 14. Aufl. 2016.

*Kahl, Wolfgang*, Die Staatsaufsicht, 2000.

*ders./Waldhoff, Christian/Walter, Christian* (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 182. Ergänzungslieferung 2016.

*Kluth, Winfried/Heusch, Andreas* (Hrsg.), Ausländerrecht, Stand 12. Edition 2016.

*Knöpfle, Franz*, Inhalt und Grenzen der "Richtlinien der Politik" des Regierungschefs, DVBl. 1965, 857 ff.

*Korioth, Stefan*, Entlastung der Kommunen durch unmittelbare Finanzbeziehungen zum Bund?, NVwZ 2005, 503 ff.

*ders.*, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, 1997.

*Krause, Michael*, Flucht vor dem Bombenkrieg, „Umquartierung“ im Zweiten Weltkrieg und die Wiedereingliederung der Evakuierten in Deutschland 1943 – 1963, 1997.

*ders.*, Evakuierung im Bombenkrieg. Staatliche Intervention zur Steuerung der Flucht aus deutschen Städten 1943-1963, IMIS 12 (2012), 207 ff.

*Kreienbrink, Axel*, 60 Jahre Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Kontext der deutschen Migrationspolitik, ZAR 2013, 397 ff.

*Lange, Klaus*, Kommunalrecht, 2013.

*Lehnguth, Gerold/Vogelsang, Klaus*, Die Organisationserlasse der Bundeskanzler, AöR 113 (1988), 531 ff.

*Leidinger, Tobias/Zimmer, Tilman*, Die Überführung der Bundesauftragsverwaltung im Atomrecht in Bundeseigenverwaltung, DVBl. 2004, 1005 ff.

*Lemberg, Eugen/Edding, Friedrich* (Hrsg.), Die Vertriebenen in Westdeutschland, Bd. 1, 1959.

*Lewenski, Kai von/de Barros Fritz, Raphael*, Verwaltung in der (Flüchtlings-)Krise, BayVBl 2016, 469 ff.

*Lukaschek, Klaus*, Die Frage der Vertriebenen, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 132, 1952, 1228 f.

*Maier, Helen/Gebele, Bernadette*, Shared Service Center und das Ressortprinzip des Art. 65 S. 2 GG, DVP 2007, 270 ff.

*Mangoldt, Hermann von* (Begr.)/*Klein, Friedrich/Starck, Christian*, Kommentar zum Grundgesetz,  
Bd. 2, 6. Aufl. 2010,  
Bd. 3, 6. Aufl. 2010.

*Marx, Reinhard* (Hrsg.), Kommentar zum Asylverfahrensrecht, 6. Aufl. 2005/8. Aufl. 2014.

*Maunz, Theodor/Dürig, Günter* (Begr.), Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 78. Ergänzungslieferung 2016.

*Maurer, Hartmut*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl. 2011.

*Mayer, Otto*, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. 2, 1969.

*Meyer, Hubert*, Die Flüchtlingskrise – Herausforderung für Kommunen, Herausforderung für das Recht, NdsVBL 2016, S. 65 ff.

*Mosbacher, Wolfgang*, Das neue Asylrecht zur Bewältigung der Flüchtlingskrise – Teil 1 –, DVP 2016, S. 109 ff.

*Mösbauer, Heinz*, Staatsaufsicht über die Wirtschaft, 1990.

*Motte, Jan/Ohliger, Rainer/Oswald, Anne von*, 50 Jahre Bundesrepublik – 50 Jahre Einwanderung. Nachkriegsgeschichte als Migrationsgeschichte, 1999.

*Müller, Edda*, Umweltpolitik in der sozial-liberalen Koalition, ZfU 1984, 115 ff.

*Münch, Ingo von /Kunig, Philip* (Hrsg.), Grundgesetzkommentar,  
Bd. 1, 6. Aufl. 2012,  
Bd. 2, 6. Aufl. 2012,  
Bd. 3, 4./5. Aufl. 2003.

*Niermann, Erwin*, Die Errichtung selbständiger Bundesoberbehörden und ihr Verhältnis zu Landesbehörden nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 des Grundgesetzes, 1961.

*Oltmer, Jochen* (Hrsg.), Migration steuern und verwalten, 2003.

*Pehle, Heinrich*, Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Ausgegrenzt statt integriert?, 1998.

*Pieper, Stefan Ulrich*, Aufsicht: Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Strukturanalyse, 2006.

*Poutrus, Patrice*, Zuflucht im Nachkriegsdeutschland, Geschichte und Gesellschaft, 35 (2009), 135 ff.

*Reicherzer, Max*, Bundesoberbehörden: Trojanische Pferde für den Föderalismus? – Zur Verfassungsmäßigkeit der Zuständigkeitsbestimmungen im TEHG, NVwZ 2005, 875 ff.

*Renner, Günter* (Hrsg.), Ausländerrecht, Kommentar, 9. Aufl. 2011.

*Rossi, Matthias*, Verwaltungsrechtliche Steuerung von Migration und Integration, Die Verwaltung 40 (2007), 383 ff.

*Ritgen, Klaus*, Gesetzespaket zur Beschleunigung von Asylverfahren auf den Weg gebracht, Der Landkreis 2015, S. 627 ff.

*ders.*, Grundlagen, Entwicklung und Perspektiven der Gesetzgebung zur Organisation und Verfahren der Asylverwaltung in Deutschland, ZG 2015, 297 ff.

*ders.*, Die Verfassungswidrigkeit der Arbeitsgemeinschaften nach dem SGB II – Zur "Hartz IV"-Entscheidung des BVerfG, ZJS 2008, 190 ff.

*Rolfs, Christian/Giesen, Richard/Kreikebohm, Ralf/Udsching, Peter* (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Sozialrecht, Stand 42. Edition 2016.

*Rüss, Gisela*, Anatomie einer politischen Verwaltung. Das Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen/innerdeutsche Beziehungen 1949 – 1970, 1973.

*Rump, Jürgen*, Die Errichtung selbständiger Bundesoberbehörden und des ihnen unterstellten Verwaltungsunterbaus nach Art. 87 Abs. 3 GG, 1978.

*Sachs, Michael*, Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2014.

*Säcker, Franz Jürgen/Rixecker, Roland/Oetker, Hartmut/Limberg, Bettina*, Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Band 8, 6. Aufl. 2012.

*Schenke, Wolf-Rüdiger*, Die Aufgabenverteilung innerhalb der Bundesregierung, Jura 1982, 337 ff.

*Schewerda, Martin*, Die Verteilung der Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern nach dem Grundgesetz, 2007.

*Schimanke, Dieter* (Hrsg.), Verwaltung und Raum, 2010.

*Schliesky, Utz* (Hrsg.), Staatliches Innovationsmanagement, 2010.

*Schmid, Gerhard*, Die Bedeutung gliedstaatlichen Verfassungsrechts in der Gegenwart, VVDStRL 46 (1988), S. 92 ff.

*Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Hofmann, Hans/Henneke, Hans-Günter* (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 13. Aufl. 2014.

*Schneider, Hans*, Werbesendungen der Rundfunkanstalten als Gegenstand eines Bundesgesetzes?, NJW 1965, 937 ff.

*Schulz, Sönke E./Tallich, Maximilian*, Rechtsnatur des IT-Staatsvertrages und seiner Beschlüsse, NVwZ 2010, 1338 ff.

*Stern, Klaus*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 1980.

*Stern, Klaus/Becker, Florian* (Hrsg.), Grundrechte-Kommentar, 2. Aufl. 2015.

*Tallich, Maximilian*, Shared Service Center als innovative Organisationsform, 2012.

*Thym, Daniel*, Migrationsverwaltungsrecht, 2010.

*Traumann, Dodo*, Die Organisationsgewalt im Bereich der bundeseigenen Verwaltung, 1998.

*Umbach, Thomas/Clemens, Dieter C.*, Grundgesetz, Mitarbeiterkommentar, Bd. 2, 2002.

*Wengst, Udo*, Auftakt zur Ära Adenauer, 1985.

*Westphal, Volker/Stoppa, Edgar*, Ausländerrecht für die Polizei, 3. Aufl. 2007.

*Wieland, Lothar*, Das Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte, 1968.

*Wolff, Hans J./Bachof, Otto/Stober, Rolf/Kluth, Winfried*, Verwaltungsrecht, Bd. 2, 7. Aufl. 2010.

*Wolfrum, Rüdiger*, Indemnität im Kompetenzkonflikt zwischen Bund und Ländern, DÖV 1982, 674 ff.

## Internetquellen

<http://bayrivr.de/2016/04/22/bund-laender-sonderkonferenz-zur-asyl-und-fluechtlingspolitik-beschluesse-und-gemeinsames-integrationskonzept/> (Stand: 20.10.2016).

<http://digicoll.library.wisc.edu/cgi-bin/History/History-idx?type=article&did=History.Vertriebene.i0001&id=History.Vertriebene&isize=M&pview=hide> (Stand 02.02.2017).

<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-18.7/> (Stand: 06.02.2017).

<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-29/> (Stand: 06.02.2017).

<http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/C-29.4.pdf> (Stand: 06.02.2017).

<http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/I-2.5.pdf> (Stand: 06.02.2017).

<http://mayor.baltimorecity.gov/sites/default/files/RoleOfImmigrantsInGrowingBaltimore20140917.pdf> (Stand: 06.02.2017).

<http://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/de/integration/integrationsministerkonferenz/> (Stand: 21.12.2016).

<http://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/de/service/integrationsbeauftragte/> (Stand: 21.12.2016).

<http://www.acf.hhs.gov/orr> (Stand: 06.02.2017).

<http://www.bamf.de/DE/DasBAMF/Aufgaben/Beh%C3%B6rde/die-behoerde-node.html> (Stand: 07.02.2017).

[http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Sonstige/organigramm.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Sonstige/organigramm.pdf?__blob=publicationFile) (Stand: 20.12.2016).

[http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-oktober-2016.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/aktuelle-zahlen-zu-asyl-oktober-2016.pdf?__blob=publicationFile) (Stand: 01.10.2016 und 20.12.2016).

[http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/broschuere-integriertes-fluechtlingsmanagement.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/broschuere-integriertes-fluechtlingsmanagement.pdf?__blob=publicationFile) (Stand: 20.12.2016).

[http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2015.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2015.pdf?__blob=publicationFile) (Stand: 20.12.2016).

<http://www.berlin-institut.org/online-handbuchdemografie/bevoelkerungsdynamik/faktoren/internationalemigration.html> (Stand: 20.12.2016).

[http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/123148/publicationFile/9076/Zuwanderungsbericht\\_pdf.pdf](http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/123148/publicationFile/9076/Zuwanderungsbericht_pdf.pdf) (Stand: 02.02.2017).

[http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Integration/integration\\_node.html](http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Integration/integration_node.html) (Stand: 20.12.2016).

[http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2016/migrationsbericht\\_2014\\_de.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2016/migrationsbericht_2014_de.pdf?__blob=publicationFile) (Stand: 20.12.2016).

[http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Ministerium/organisationserlass\\_bmu\\_1986.pdf](http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Ministerium/organisationserlass_bmu_1986.pdf) (Stand: 02.02.2017).

<http://www.bmub.bund.de/presse/pressemitteilungen/pm/artikel/30-jahre-bundesumweltministerium/> (Stand: 06.02.2017).

<http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/170742/integrationspolitik> (Stand: 21.12.2016).

<http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/135119/aktuelle-entwicklungen> (Stand: 21.12.2016).

<http://www.casaazafran.org/> (Stand: 06.02.2017).

<http://www.cic.gc.ca/english/pdf/cfp/logic-model.pdf> (Stand: 06.02.2017).

<http://www.france-terre-asile.org/objet-social/france-terre-d-asile/presentation/objet-social> (Stand: 06.02.2017).

<http://www.gwk-bonn.de/index.php?id=12> (Stand: 30.06.2016).

<http://www.hamburg.de/zkf/> (Stand: 21.12.2016).

<http://www.histoire-immigration.fr/la-cite/l-institution> (Stand: 06.02.2017).

<http://www.immigration.interieur.gouv.fr/> (Stand: 06.02.2017).

<http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Accueil-et-accompagnement/La-commission-interministerielle-pour-le-logement-des-populations-immigrees-CILPI2> (Stand: 06.02.2017).

<http://www.integriert-in-sachsen-anhalt.de/netzwerke/gremien/landesintegrationsbeirat/> (Stand: 21.12.2016).

<http://www.integriert-in-sachsen-anhalt.de/netzwerke/koordinierungsstellen/> (Stand: 21.12.2016).

[http://www.it-planungsrat.de/DE/ITPlanungsrat/itPlanungsrat\\_node.html](http://www.it-planungsrat.de/DE/ITPlanungsrat/itPlanungsrat_node.html) (Stand: 07.02.2017).

<http://www.landesrechnungshof-sh.de/de/27/kommunalberichte.html> (Stand: 02.02.2017).

<http://www.masgf.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.186686.de> (Stand: 21.12.2016).

[http://www.migrationsbeauftragte-niedersachsen.de/?page\\_id=217](http://www.migrationsbeauftragte-niedersachsen.de/?page_id=217) (Stand: 21.12.2016).

<http://www.mipex.eu/what-is-mipex> (Stand: 07.02.2017).

<http://www.nashville.gov/Mayors-Office/Neighborhoods/New-Americans/MyCity-Academy.aspx> (Stand: 06.02.2017).

[http://www.ofii.fr/qui\\_sommes-nous\\_46/role\\_80.html](http://www.ofii.fr/qui_sommes-nous_46/role_80.html) (Stand: 06.02.2017).

<http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/sixcms/media.php/3024/Auszug%20Denkschrift%202015%20-%20Beitrag%20Nr.%2025.pdf> (Stand: 27.01.2017).

[http://www.rhein-zeitung.de/region/politik-rheinland-pfalz\\_artikel,-wir-schaffen-das-detlef-placzek-leitet-den-sonderstab-fluechtlinge-\\_arid,1384502.html](http://www.rhein-zeitung.de/region/politik-rheinland-pfalz_artikel,-wir-schaffen-das-detlef-placzek-leitet-den-sonderstab-fluechtlinge-_arid,1384502.html) (Stand: 21.12.2016).

<http://www.state.gov/j/prm/ra/receptionplacement/> (Stand: 06.02.2017).

<http://www.thueringen.de/th4/tmmjv/integration/lib/> (Stand: 21.12.2016).

<http://www.welcomedayton.org/wp-content/uploads/2012/01/Welcome-Dayton-immigrant-friendly-report-final.pdf> (Stand: 06.02.2017).

<https://ome-lexikon.uni-oldenburg.de/begriffe/migration/> (Stand: 20.12.2016).

<https://staatskanzlei.hessen.de/presse/pressemitteilung/landesregierung-buendelt-politische-koordinierung-der-asyl-und-0> (Stand: 21.12.2016).

[https://www.anerkennung-in-deutschland.de/media/20120320\\_erlaeuterungen\\_zum\\_anerkennungsg\\_bund.pdf](https://www.anerkennung-in-deutschland.de/media/20120320_erlaeuterungen_zum_anerkennungsg_bund.pdf) (Stand: 20.12.2016).

<https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/chancen-und-teilhabe-fuer-familien/familien-mit-migrationshintergrund/73588> (Stand: 07.02.2017).

<https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/B/beschluss-asyl-und-fluechtlingspolitik,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (Stand: 20.10.2016).

[https://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1954k/kap1\\_2/kap2\\_1/para3\\_1.html](https://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1954k/kap1_2/kap2_1/para3_1.html) (Stand: 06.02.2017).

[https://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile) (Stand: 07.02.2017).

<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/10/2015-10-07-kabinettkoordinierungskonzept-fluechtlinge.html> (Stand: 22.12.2016).

[https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/IB/Anlagen/2011-01-20-erlass-integrationsbeirat.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/IB/Anlagen/2011-01-20-erlass-integrationsbeirat.pdf?__blob=publicationFile&v=2), (Stand: 21.12.2016).

<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/IB/laenderbeauftragte.html;jsessionid=34465AE80A65EF734ECA97234115AE3A.s6t1> (Stand: 21.12.2016).

<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/IB/laenderbeauftragte.html;jsessionid=34465AE80A65EF734ECA97234115AE3A.s6t1>. (Stand: 21.12.2016).

[https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragtefuerIntegration/amtPerson/\\_node.html;jsessionid=8B466FBCEEFBEE2D232D09305606E3F3.s6t1](https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragtefuerIntegration/amtPerson/_node.html;jsessionid=8B466FBCEEFBEE2D232D09305606E3F3.s6t1) (Stand: 21.12.2016).

<https://www.freiheit.org/sites/default/files/uploads/2015/10/08/20151008hintergrundusa.pdf> (Stand: 21.12.2016).

<https://www.ofpra.gouv.fr/fr/l-ofpra/presentation-generale> (Stand: 06.02.2017).

<https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/l/integration/integrationsbevollmaechtigter.html> (Stand: 21.12.2016).

[https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2014/11/SVR\\_JG\\_2014\\_WEB.pdf](https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2014/11/SVR_JG_2014_WEB.pdf) (Stand: 02.02.2017).

<https://www.welcomingamerica.org/> (Stand: 06.02.2017).

# Impressum

## Von:

### **Prof. Dr. Christoph Brüning**

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften  
und geschäftsführender Vorstand des Lorenz-von-Stein-Instituts für  
Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

## Unter Mitarbeit von:

**Prof. Dr. Florian Becker, LL.M.**, Lehrstuhl für Öffentliches Recht

**Uschi Babel**, wissenschaftliche Mitarbeiterin  
am Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften  
an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

**Philipp Genßler**, wissenschaftlicher Mitarbeiter  
am Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften  
an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

**Friedrich Gottberg**, freier wissenschaftlicher Mitarbeiter  
am Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften  
an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

**Florian Kuhlmann**, geschäftsführender wissenschaftlicher Mitarbeiter  
am Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften  
an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

**Christof Rambow**, wissenschaftlicher Mitarbeiter  
am Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften  
an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

## Herausgeber:

Vodafone Stiftung Deutschland gGmbH  
Ferdinand-Braun-Platz 1  
40549 Düsseldorf  
Telefon +49 211 533-5392  
[www.vodafone-stiftung.de](http://www.vodafone-stiftung.de)  
Verantwortlich: Dr. Mark Speich  
Projektleitung: Sebastian Gallander



Vodafone  
Stiftung  
Deutschland

---