

# Migration, Asyl und Integration als organisatorische Herausforderung für Land und Kommunen

Hubert Meyer

Flucht und Asyl waren auch zu Beginn des Jahres 2015 bereits Thema der Innenpolitik. Die Intensität der Debatte und das Ausmaß des Zustroms schutzsuchender Menschen ab Anfang September 2015 stellten jedoch nicht nur Länder und Kommunen vor nicht geahnte organisatorische Herausforderungen, um auch nur die elementarsten Grundbedürfnisse zu befriedigen. Sie zeigten gleichzeitig die Verwundbarkeit und Fragilität des Rechtsstaats auf. Am Beispiel des Landes Niedersachsen und seiner Kommunen werden die tatsächliche Entwicklung, die verzögerten rechtspolitischen Reaktionen sowie die Aktivitäten auf Ebene des Landes und der Kommunen zur Bewältigung der Situation geschildert. Der Beitrag schließt mit einem Ausblick auf Handlungsnotwendigkeiten als Voraussetzung für eine gelingende Integration der vielen Menschen mit einer Bleibeperspektive.

## Entwicklung und Situation

Die Flüchtlingskrise, wenn man dieses umstrittene Schlagwort zur Umschreibung des Phänomens einer hohen Zahl von schutzsuchenden Menschen in Europa und der dadurch ausgelösten Folgen einmal akzeptieren mag, hat insbesondere in Deutschland Auswirkungen auf Akzeptanz und Organisation der öffentlichen Verwaltung gehabt. Sie hat einerseits die Fragilität, die Verwundbarkeit des so ausgefallenen deutschen Rechtsstaats verdeutlicht. Der rechtspolitische Diskurs war

seit Jahrzehnten darauf angelegt, tatsächliche oder vermeintliche Gerechtigkeitslücken zu schließen. Das soziale Netz des Wohlfahrtsstaates wurde immer enger geknüpft. Die mahnenden Worte der Kommunen, die Finanzierbarkeit nicht aus den Augen zu verlieren, verhallten oftmals ungehört. Zur Jahreswende 2015/2016 schien diese Diskussion kaum noch nachvollziehbar. Plötzlich und organisatorisch völlig unvorbereitet sah sich der Staat angesichts einer zuvor kaum für möglich gehaltenen Völkerwanderung zu Beginn des 21. Jahrhunderts mit existentiellen Sorgen vor über einer Million zusätzlicher Menschen konfrontiert.

zwar bereits deutlich. Knapp die Hälfte der Bewerber kam aus den schon damals als sichere Herkunftsstaaten eingestuft Staaten sowie dem Kosovo und Albanien. Die Anerkennungsquote aus diesen Ländern betrug nahezu Null, gleichwohl gab es im Jahr 2014 nur 13.000 freiwillige Rückführungen und 10.000 Zwangsrückführungen bundesweit.<sup>1</sup> Die Kommunen registrierten zu diesem Zeitpunkt auch sehr deutlich die unterschiedliche Akzeptanz der Flüchtlinge in der Bevölkerung. Hinweise auf die durchaus differenzierte Struktur des Art. 16a GG<sup>2</sup> blieben aber ebenso ungehört wie unzählige Hinweise der kommunalen Spitzenverbände gegenüber der Landespolitik. Faktisch wurde bereits zu diesem Zeitpunkt das Dublin-Abkommen kaum noch gelebt, die Abschiebung abgelehnter Asylbewerber ohne Bleiberecht durch die landesrechtliche Ausgestaltung des Verwaltungsvollzuges in vielen Bundesländern praktisch unmöglich. Die Situation des Jahres 2015 und die sich im Fluss befindliche aktuelle Entwicklung soll im Folgenden insbesondere anhand des Flächenbundeslandes Niedersachsen und seiner Kommunen verdeutlicht werden.

Die Landkreisversammlung des Niedersächsischen Landkreistages (NLT) sprach in ihrer einstimmig verabschiedeten Bad-Nenndorfer-Erklärung vom 12. März 2015<sup>3</sup> von Bereicherung und Inspi-



**Prof. Dr. Hubert Meyer**

Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Niedersächsischen Landkreistages und Honorarprofessor an der Kommunalen Hochschule für Verwaltung Niedersachsen.

## Noch anders gelagerte Probleme im Frühjahr 2015

Noch ein knappes Jahr zuvor verlief die Diskussion anders. Angesichts von etwa 202.000 Asylbewerbern im Jahr 2014 spürten die für die Unterbringung verantwortlichen Kommunen den Druck

- <sup>1</sup> Vgl. dazu die Ausführungen des seinerzeitigen Präsidenten des BAMF, NLT-Information 2015, S. 22, 28.
- <sup>2</sup> Vgl. Hubert Meyer, NVwZ-Editorial Heft 3/2015
- <sup>3</sup> Vgl. NLT-Information 2015 S. 58 ff. unter I und IV.

ration, die von Menschen verschiedener Kulturen ausgehen könnte, brachte aber auch zum Ausdruck, die hohe Zahl von vollziehbar ausreisepflichtigen Personen sowie das oftmalige Scheitern des Rückführungsvollzuges binde in erheblichem Umfang Ressourcen der kommunalen Ebene. Dadurch bestehe die Gefahr, dass die Gewährleistung humanitärer Bleiberechte für die wirklich Betroffenen sowie ihre Betreuung und Integration Schaden nehme.

Der niedersächsische Innenminister Boris Pistorius beklagte bereits zu diesem Zeitpunkt die mangelnde Personalausstattung des Bundesamtes für Migration und

in Notunterkünften, die im Wege der Amtshilfe von den Landkreisen und kreisfreien Städten verantwortet wurden, in der Erstaufnahme in Niedersachsen befinden würden.

Niedersachsen war im Spätsommer 2015 dazu übergegangen, sehr schnell und in großer Zahl Behelfs- und Notunterkünfte in leerstehenden Kasernen, Schulen und anderen halbwegs geeignet scheinenden Liegenschaften zu requirieren. Mitte Oktober 2015 waren die sächlichen und personellen Ressourcen des Landes jedoch erschöpft. Das Innenministerium bat 37 Landkreise und kreisfreie Städte darum, äußerst kurzfristig in Amtshilfe

henden Engagement vieler Mitarbeiter der hauptamtlichen Verwaltungen.<sup>6</sup>

Der niedersächsische Weg bestand darin, durch das Schaffen einer hohen Zahl, wenn auch behelfsmäßiger, Erstaufnahmepplätze ein sofortiges und unkontrolliertes „Durchreichen“ der Flüchtlinge auf die zur Aufnahme verpflichteten Kommunen zu vermeiden. Ein aus kommunaler Sicht zu begrüßender Schritt, weil andernfalls die einzelnen Städte und Gemeinden vor kaum zu bewältigenden Problemen gestanden hätten. Ein Blick in die zum Jahresende 2015 auch in unmittelbarer Verantwortung des Landes betriebenen Behelfs- und Notunterkünfte offenbarte gleichwohl, dass ehemalige Kasernen, im Winter zur Verfügung stehende Jugendherbergen und umgewidmete Schulräume schon die „de luxe“-Varianten darstellten. Zur niedersächsischen Wirklichkeit dieser Monate gehörten auch große leerstehende Gewerbehallen, in denen mittels eilig errichteter Bauzäune mit Plastikplanen „Wohnparzellen“ abgegrenzt waren; die Flüchtlinge schliefen auf Matratzen über Holzpaletten. Und hunderte Feldbetten in einer Turnhalle boten oftmals keinerlei Rückzugsraum in eine, wie auch immer geartete „Privatsphäre“. Bei alledem ging es nur um darum: Die Vermeidung von Obdachlosigkeit sowie ein Mindestmaß an Versorgung und Betreuung.

Auch die eilig errichteten Notunterkünfte stießen zum Jahresende 2015 an ihre Grenzen. Das Innenministerium kündigte deswegen an, in dem Zeitraum vom 1. Dezember 2015 bis 31. März 2016 50.000 Asylsuchende auf die Kommunen verteilen zu wollen. Tatsächlich wurden nach einem etwas verhaltenen Beginn im Dezember in den ersten acht Wochen des neuen Jahres durchschnittlich über 2.800 Menschen den zur Aufnahme verpflichteten Kommunen zugewiesen. Dies führte dazu, dass nicht nur in den Verdichtungsräumen eine dezentrale Unterbringung zum Teil nicht mehr gewährleistet werden konnte. Es waren keine Einzelfälle, in denen die schutzsuchenden Menschen von

## **»Unter Zurückstellen rechtlicher Zweifel, ob die Voraussetzungen der Amtshilfe des § 5 NdsVwVfG vorlagen, schalteten die kommunalen Verwaltungen in den Krisenmodus um.«**

Flüchtlinge (BAMF), die dazu führe, dass 60-90 Prozent der Asylbewerber nicht mehr in den Erstaufnahmeeinrichtungen des Landes registriert und einen Asylantrag stellen könnten, bevor sie auf die Kommunen verteilt würden.<sup>4</sup> Ministerpräsident Stephan Weil konstatierte eine nach wie vor große Empathie in der Bevölkerung gegenüber den Flüchtlingen, teilte aber auch die Sorge, ob dieser Zustand auf Dauer bewahrt werde. Er erinnerte im März 2015 daran, das Land komme bei der Erstaufnahme von 1.600 Plätzen im Jahr 2013 und werde spätestens im nächsten Jahr bei 5.000 Plätzen sein.<sup>5</sup>

### **Die Flüchtlingswelle im Herbst 2015**

Der Ministerpräsident hätte es wohl ebenso wenig wie jemand anders im Saal für möglich gehalten, dass sich acht Monate später etwa 8.000 Menschen in den inzwischen fünf dafür eigentlich vorgesehenen Einrichtungen des Landes, 20.000 in Notunterkünften des Landes und 10.000

insgesamt 13.500 Plätze für die Erstaufnahme zur Verfügung zu stellen. Eine bisher nicht für möglich gehaltene Situation. Unter Zurückstellen rechtlicher Zweifel, ob die Voraussetzungen der Amtshilfe des § 5 NdsVwVfG vorlagen, schalteten die kommunalen Verwaltungen in den Krisenmodus um. Vielerorts wurden die Katastrophenschutzstäbe aktiviert, um die notwendigen Maßnahmen zu koordinieren. Im wörtlichen Sinne über Nacht wurden mit Unterstützung der Feuerwehren und anderen Hilfsorganisationen erste neue Notquartiere hergerichtet. Eine Erstregistrierung und medizinische Untersuchung der ankommenden Flüchtlinge musste ebenso organisiert werden wie eine Rundum-Uhr-Betreuung in logistischer, sozialer und medizinischer Hinsicht. Dies konnte nur gelingen durch den außergewöhnlichen Einsatz vieler ehrenamtlicher Helfer, der Hilfsorganisationen mit ihrem ehren- und hauptamtlichen Potenzial, aber auch dem weit über den Arbeitsalltag hinausge-

4 Vgl. Bericht in NLT-Information 2015 S. 66 ff.

5 Vgl. Rede Weil, NLT-Information 2015, S. 84, 87.

6 Ausführlich dazu Schwind 2015; instruktiv der Praxisbericht von Tryta 2016.

einer Sammelunterkunft in eine andere, in der Regel aber deutlich überschaubarere, verlegt wurden.

### **(Vorläufige) Atempause im ersten Quartal 2016**

Eine – jedenfalls vorübergehende – Atempause war ab Anfang Februar 2016 zu verzeichnen. Der Flüchtlingsstrom wurde nicht nur jahreszeitlich bedingt geringer. Dies wurde nicht durch politische Erfolge auf Ebene der Europäischen Union, sondern durch die Schließung der sog. Balkan-Route durch die beteiligten Staaten erreicht. Zentrale Bedeutung kam

an die Landkreise und Kommunen wurde zum 31. März 2016 beendet. Anders als zunächst geplant wurden – mit Ausnahme einer frühzeitigen Einigung mit dem Landkreis Rotenburg/Wümme – auch keine Verwaltungsvereinbarungen mit ausgewählten „Amtshilfe-Kommunen“ geschlossen, um die bisherigen Einrichtungen fortzuführen. Das Land erklärte, aktuell 40.000 Plätze vorzuhalten, darunter die klassischen Erstaufnahmeeinrichtungen, das weitläufige Gelände der ehemaligen britischen Garnison im Ankunftszenrum Fallingbommel und Notunterkünfte, die kurzfristig um weitere 5.000 Plätze erhöht werden könnten.<sup>7</sup>

## **„Bei allem Streit um den richtigen Kurs in der Flüchtlingsfrage gilt es ‚Maß und Mitte‘ zu wahren.“**

einem Nicht-Mitglied der EU zu: Mazedonien riegelte seine Grenzen zu Griechenland rigoros ab. Diese politisch äußerst umstrittene Maßnahme war die einzige, deren „Erfolg“ messbar war: Der Zugang neuer Flüchtlinge nach Deutschland sank deutlich unter 1.000 am Tag. Anfang März 2016 wurden abweichend von der Praxis der Vormonate durch die Koordinierungsstelle Flüchtlingsverteilung (KoSt-FV) keine Züge mehr aus Bayern nach Niedersachsen als verantwortliches Bundesland für den „Teilbereich Nord“ (Bundesländer Niedersachsen, Hamburg, Bremen, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern) geschickt. Tageweise waren keine Zugänge über die KoSt-FV zu verzeichnen, die Zahl der anderweitig ankommenden Flüchtlinge im Land sank deutlich unter 100.

Das Land Niedersachsen zog daraus organisatorische Konsequenzen. Am 29. Februar 2016 befanden sich insgesamt nur noch 17.070 Menschen in den verschiedenen Erstaufnahmeeinrichtungen. Einzelne Standorte für Notunterkünfte wurden geschlossen. Das Amtshilfeersu-

Die kommunale Seite registrierte mit einer deutlichen Skepsis, dass die Prognosen des Landes sehr schnell angepasst wurden, erachtete das Innenministerium eine Woche später doch nur noch 25.000 aktiv genutzte bzw. akut verfügbare Unternehmftsplätze für notwendig, die durch 10.000 „schlafend“ gestellte Plätze ergänzt wurden, die spätestens nach einer Woche belegt werden könnten.<sup>8</sup>

### **Politik und die rechtspolitische Diskussion**

Als „Dammbruch“ wird gemeinhin die Entscheidung von Bundeskanzlerin Angela Merkel Anfang September 2015 empfunden, einer zunächst überschaubar

scheinenden Anzahl von Menschen an der österreichisch-deutschen Bundesgrenze die Einreise nach Deutschland zu erlauben. Die Bundeskanzlerin hat wiederholt darauf hingewiesen, dass es sich aus ihrer Sicht nicht um eine neue Situation gehandelt, sondern Deutschland nur darauf verzichtet habe, seine bis dahin praktizierte Politik zu ändern. Staatsrechtler erachteten gleichwohl diese „Einladung“ als unvereinbar mit § 18 AsylG, der die Einreise aus sicheren Drittstaaten – u.a. alle EU-Staaten – weiterhin für unzulässig erklärt.<sup>9</sup> Es wurde die rhetorische Frage gestellt, ob ein Kanzlerinnenwort auch die Strafbarkeit des illegalen Grenzüberttritts nach § 84 AsylG entfallen lassen könne. Fassungslos wurde ein „Pragmatismus“ im Umgang mit dem Recht registriert, der dazu führe, entgegen geklärtter höchstrichterlicher Rechtsprechung funktionslos gewordene Militärliegenschaften ohne Baugenehmigung und Umplanung mit Asylbewerbern zu belegen, wie dies nunmehr ohne jede förmliche Änderung der Gesetzeslage flächendeckend geschehe.<sup>10</sup>

Diese Einschätzungen können geradezu noch als gemäßigt gelten. An die Spitze der Kanzlerinnenkritiker stellte sich der Bayerische Ministerpräsident *Horst Seehofer* mit dem bösen Wort der „Herrschaft des Unrechts“, immerhin administriert von einer Bundesregierung, der fünf Minister der Partei des Vorsitzenden Seehofer angehören. Aber auch von Seiten der deutschen Staatsrechtslehre mangelte es nicht an harschen Tönen. So bewerteten der angesehene frühere Bundesverfassungsrichter *Udo di Fabio*<sup>11</sup> und selbst der frühere Präsident des Karlsruher Verfassungsgerichts *Hans Jürgen Papier*<sup>12</sup> die Flüchtlingspolitik als Rechts- und Verfassungsbruch. *Heribert Prantl* von der Süddeutschen Zeitung hielt konservativen Staatsrechtslehrern eine babylonische Denkverwirrung samt grammatistischer Eskalation vor: Neuerdings

7 Vgl. Pressemitteilung 79/16 des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport vom 10.03.2016.

8 Information des MI im Rahmen einer gemeinsamen Informationsveranstaltung mit der NLT und dem Niedersächsischen Städtetag am 17.03.2016.

9 § 18 Abs. 4 AsylG ist erkennbar als Ausnahmevorschrift konzipiert, vgl. zur Diskussion dazu Frank Lohse, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16.12.2015.

10 Vgl. Durner 2015.

11 In einem Gutachten für die Bayerische Staatsregierung, das im Internet unter [http://bayern.de/Gutachten\\_Prof\\_Di\\_Fabio](http://bayern.de/Gutachten_Prof_Di_Fabio) veröffentlicht ist; prägnant vgl. auch derselbe, Die Zeit vom 18.02.2016 („Wo zu Grenzen gut sind“).

12 Vgl. kritisch dazu das Interview mit Christoph Möllers, Süddeutsche Zeitung vom 23./24.01.2016.

werde neben Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt die strikte polizeiliche Sicherung der Grenzen zum vierten Staatsmerkmal erhoben – und damit alles in Frage gestellt, was Europa in den letzten Jahrzehnten geschaffen und ausgemacht habe. Das sei ein Rückfall in die Eisenzeit des Staatsrechts.<sup>13</sup> Bundesjustizminister *Heiko Maas* sah sich zu der Feststellung veranlasst, auch ein juristischer Diskurs könne entgleiten und zur geistigen Brandstiftung beitragen.<sup>14</sup> Insoweit verdient der Appell von *Martin Burgi* anlässlich des diesjährigen Professorengesprächs am 14./15.03.2016 in Münster Unterstüt-

zugewiesen wurden. Die Flüchtlinge können sich frei bewegen, bevor eine Registrierung erfolgt ist. Und daran haperte es. Bundesweit gehen die deutschen Sicherheitsbehörden von etwa 350.000 Menschen aus, die die Grenzen nach Deutschland überschritten haben, ohne dass die deutschen Behörden ihre Identität feststellen konnten.<sup>15</sup>

In der Praxis sind fünf unterschiedliche Arten der Registrierung zu unterscheiden.<sup>16</sup> In der Regel erhalten die Flüchtlinge einen *provisorischen Hausausweis*, sobald sie in einer Unterkunft ankom-

weitere personenbezogene Daten erhoben wie Name, Herkunftsland, Geschlecht, Familienstand, Geburtsdatum, Geburtsort, Region und Sprache. Auch wird ein Foto gefertigt. Anschließend erhält der Flüchtling die *BÜMA* („Bescheinigung für die Meldung als Asylsuchender“). Um den Asylantrag beim BAMF stellen zu können, ist aber eine weitere Registrierung erforderlich. Die Erfassung im *MARIS-System* des Bundes geht erstmals mit einer erkennungsdienstlichen Behandlung einher. Zwischen NiAS und MARIS bestand in der gesamten „heißen Phase“ der Flüchtlingswelle keine digitale Schnittstelle.

Das Land Niedersachsen hat bis zum Jahresende 2015 alle Personen in der Erstaufnahme in NiAS weitgehend tagesaktuell erfasst. Für die Registrierung in MARIS stand ein solches Ziel zum damaligen Zeitpunkt noch in weiter Ferne. Mitte November wurden in Niedersachsen durch das BAMF maximal 1000 Asylanträge *pro Woche* aufgenommen. Wie bereits geschildert erreichten im gleichen Zeitraum etwa 1000 Flüchtlinge *pro Tag* das Land.<sup>17</sup>

## »Die bundesdeutsche Verwaltung hatte, jedenfalls phasenweise, den Überblick über die tatsächliche Entwicklung verloren.«

zung: Bei allem Streit um den richtigen Kurs in der Flüchtlingsfrage gilt es „Maß und Mitte“ zu wahren.

Bei aller gebotenen Sachlichkeit muss aber konstatiert werden, dass die bundesdeutsche Verwaltung jedenfalls phasenweise den Überblick über die tatsächliche Entwicklung verloren hatte. Dies lässt sich auch in Niedersachsen nachvollziehen. Seit den ersten Septembertagen bis Ende November 2015 passierten täglich etwa 10.000 Menschen die bundesdeutsche Grenze, mal mehr, mal weniger. Keiner wusste es genau, was eine beunruhigende Erfahrung darstellte. Nach dem Königsteiner Schlüssel muss Niedersachsen etwa zehn Prozent der ankommenden Menschen aufnehmen. Nach anfänglichen Schwierigkeiten erfüllte das Land seit November 2015 seine Quote. Es kamen also pro Tag etwa 1.000 Menschen in Niedersachsen an. Wo sie sich tatsächlich aufhielten, ist allerdings unklar. Erfahrungswerte sprechen dafür, dass tatsächlich etwa 2/3 der ankommenden Flüchtlinge auch in den Behelfsunterkünften zur Erstaufnahme verblieben, denen sie zunächst

men. Dies obliegt der Verantwortung der jeweiligen Betreiber der Unterkünfte. Die Landesaufnahmebehörde ist verantwortlich für die beiden ersten „offiziellen“ Registrierungsschritte. Das Verfahren *EASY* („Erstverteilung von Asylbegehrenden“) erfasst nur das Geschlecht, die Nationalität und Familienverbände. Diese Erfassung müsste eigentlich auf der Bundesebene erfolgen, denn sie bildet die Grundlage für die Verteilung entsprechend dem Königsteiner Schlüssel auf die Bundesländer. Die im Verfahren *EASY* generierte Fallnummer bildet die Grundlage für die Erfassung in *NiAS* („Niedersächsische Ausländersoftware“). Für *NiAS* werden

Das subjektive Sicherheitsgefühl weiter Teile der Bevölkerung wurde zusätzlich erschüttert durch die Ereignisse in der Silvesternacht 2015,<sup>18</sup> für die der Bahnhofsvorplatz in Köln seither als Synonym steht.

### Rechtspolitische Aktivitäten

Trotz der sich abzeichnenden Zuspitzung der Situation verhielten die Gesetzgeber auf den verschiedensten staatlichen Ebenen sich bis zum Sommer 2015 weitgehend lethargisch. Seit Anfang September 2015 veränderte sich dieser Befund zunächst dramatisch. Es waren hektische Aktivitäten auf den verschiedensten Ge-

13 Süddeutsche Zeitung vom 25.01.2016.

14 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30.01.2016.

15 Vgl. Hannoversche Allgemeine Zeitung vom 19.03.2016.

16 Instrukтив dazu Innenminister Boris Pistorius, Nds. Landtag, Stenografischer Bericht der 79. Sitzung vom 12. November 2015, S. 7756 f.

17 Akzentuiert Innenminister Boris Pistorius, Fn. 16, S. 7757.

18 Exemplarisch zur öffentlichen Debatte dazu vgl. nur Eckart Lohse, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 06.01.2016 („Die Frage des Zusammenhangs“); Thomas Sigmund, Handelsblatt vom 07.01.2016 („Unrecht und Unordnung“); Klaus Hillenbrand, tageszeitung vom 08.01.2016 („Gefährlicher Irrglaube“); Christian Bommaris, Berliner Zeitung vom 09./10.01.2016 („Ein Akt der Realitätsverweigerung“); Reinhard Müller, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11.01.2016 („Das Land als Domplatte“); Heribert Prantl, Süddeutsche Zeitung vom 11.01.2016 (Schuldige, Unschuldige).

bieten zu verzeichnen. Sie können hier nur zusammenfassend skizziert werden.

## Europa

Das ausgeklügelte europäische Rechtsregime für Schutz suchende Flüchtlinge wies schon seit geraumer Zeit denkwürdige Dellen auf. Grundlage bilden die sog. *Dublin-Abkommen*,<sup>19</sup> wonach derjenige Mitgliedstaat für den Flüchtling zuständig ist, den dieser zuerst in Europa erreicht. Ohne die tatsächlichen Schwierigkeiten an den europäischen Außengrenzen verkennen zu wollen, mutet es befremdlich an, dass Staaten jedenfalls auch durch eklatante Vernachlässigung eingegangener Rechtspflichten sich von diesen befreien können.<sup>20</sup> Genau dies aber ist geschehen, als der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte sog. *systemische Mängel* für das Asylverfahren wie für die Aufnahmebedingungen in Griechenland und Italien konstatiert hat, die es nicht zuließen, Asylbewerber im Rahmen des *Dublin-Systems* in diese Staaten zu überführen.<sup>21</sup> Waren also Risse im System des Dublin-Regimes unübersehbar, so brach es Anfang September 2015 unter dem Druck der durch Europa wandernden Menschenmengen schlicht zusammen.

Auch das Schengener-Abkommen<sup>22</sup> zur Sicherung der Außengrenzen der diesem Vertrag beigetretenen Staaten fristet nur noch ein formales Dasein, faktisch ist es seit Herbst 2015 außer Kraft gesetzt.<sup>23</sup> Entgegen den dortigen Regelungen reisten ab diesem Zeitpunkt Drittstaatenangehörige in großer Zahl ohne gültige Dokumente oder ein Aufenthaltsrecht in das Bundesgebiet ein. Die Wiedereinführung der Grenzkontrollen an der österreichisch-bundesdeutschen Grenze Mitte September 2015 änderte daran zunächst nichts. *Martin Nettesheim* hat zutreffend auf zwei Aspekte der faktischen Öffnung der Staatsgrenzen hingewiesen.<sup>24</sup> Zum einen habe die Entscheidung des Bundes durchaus eine föderale Komponente. Da die Länder nicht die Kompetenz hätten, ihre Grenzen selber zu schützen, obliege dem zuständigen Bund eine Schutzpflicht. Diese werde jedenfalls berührt, wenn die Öffnung der Außengrenzen zu Verhältnissen führe, die die ordnungsgemäße Wahrnehmung der staatlichen Verantwortlichkeiten in den Ländern unmöglich mache.

Hierzu rechne auch die Gewährleistung menschenwürdiger Verhältnisse für die anwesenden Asylsuchenden und Flüchtlinge. Verfassungsrechtlich könnten sich hier nach seiner Ansicht sogar Spannungslagen ergeben, aufgrund derer die Fortführung des Asylversprechens des Grundgesetzes im Zuge praktischer Konkordanz jedenfalls zeitweilig zurücktreten könnte. Zum anderen bedürfe es jedenfalls einer gesetzgeberischen Entscheidung darüber, ob im Falle des Zusammenbruchs des verlagerten Schutzes der Außengrenzen durch EU-Partnerstaaten diese Funktionen wieder an der deutschen Grenze wahrgenommen

weniger relevant als während der Balkankrise Anfang der 1990er Jahre.

Die EU erkannte die Bewältigung der Flüchtlingskrise als das derzeit drängendste Problem. Die Kommission verwies in ihrem Arbeitsprogramm 2016<sup>25</sup> u.a. darauf, die im Mai 2015 vorgestellte Migrationsagenda sehe einen umfassenden Ansatz zur Migrationssteuerung vor, der auf den Grundsätzen der Solidarität und Verantwortung beruhe. Zwei Notfallregelungen zur Umverteilung von 160.000 Menschen von den am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten auf andere EU-Staaten seien

**»Weil für die überwiegende Anzahl der Menschen mit positiver Bleibeperspektive die Genfer Flüchtlingskonvention gilt und nicht Art. 16a GG, ist die Reaktionsmöglichkeit der bundesdeutschen Gesetzgebung deutlich weniger relevant als während der Balkankrise Anfang der 1990er Jahre.«**

werden sollten. Allerdings blendet diese Argumentation die weitgehende Überlagerung des bundesdeutschen Asylrechts durch den das internationale Rechtsregime aus: Insbesondere weil für die überwiegende Anzahl der Menschen mit positiver Bleibeperspektive die Genfer Flüchtlingskonvention und nicht Art. 16a GG einschlägig ist, ist die Reaktionsmöglichkeit des bundesdeutschen Gesetzgebers in der aktuellen Migrationswelle deutlich

bereits in Kraft gesetzt. Das gemeinsame Asylsystem solle von Grund auf neugestaltet werden, um die offen zutage getretenen Lücken und Schwachstellen des Dublin-Systems zu beheben. Die Rolle des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen solle gestärkt werden.

Gerade weil es ohne Zweifel stimmt, dass eine sinnvolle Lösung der Flüchtlingskrise nur im internationalen Rahmen

19 Vgl. aktuell Verordnung (EU) Nr. 604/2013 vom 29.06.2013, ABl. EG L 180/31 (Dublin III).

20 Kritisch zur Problemlösung durch außer Kraft setzen des Rechts auch Bundesjustizminister Heiko Maas, Cellesche Zeitung vom 21.12.2015.

21 Zu Griechenland vgl. EGMR, NVwZ 2011, 413 ff.; EuGH, NVwZ 2014, 129 f. mit Anm. Thym, NVwZ 2014, 130 ff.; zu Italien: EGMR, ZAR 2013, 338 ff.; vgl. dazu auch BVerwG, NVwZ 2014, 1677 ff. m.w.N.; exemplarisch zu Problemen im „normalen“ Verwaltungsvollzug des Dublin-Abkommens vgl. Reinhard Müller, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21.09.2015; einen teilweise „be-

fremdlichen Wertewiderspruch“ konstatierend Martin Klingst, Die Zeit vom 23.03.2016.

22 Vgl. dazu das Schengener Durchführungsübereinkommen, BGBl. 1993 II, 1010, 1013.

23 Am 04.12.2015 haben die EU-Innenminister erstmals offiziell über eine formale Aussetzung des Abkommens diskutiert, vgl. Christopher Ziedler, Der Tagesspiegel vom 05.12.2015.

24 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29.10.2015.

25 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 27.10.2015 unter Ziff. 8.

angestrebt werden kann, ängstigen diese Worthülsen die kommunalen Praktiker geradezu. Kam das mit 80 Mitarbeitern auf Malta residierende European Asylum Support Office (EASO) in seiner damaligen Konstitution für eine nennenswerte Rolle bei der Bewältigung der Krise ernsthaft in Betracht? Als völlig wirkungslos erwiesen sich auch die ca. 300 Verfahren der EU seit 2010 wegen vermuteter Nichtumsetzung des Unionsrechts im Bereich Asyl.<sup>26</sup> Es war und ist angesichts von über einer Million Flüchtlingen 2015 allein in Deutschland ein groteskes Szenario, dass sich die Europäische Flüchtlingspolitik um die europaweite Verteilung von 160.000 Schutzsuchenden rankte und dabei grandios scheiterte. Anfang Dezember 2015 waren aus dem Kontingent gerade 159 Personen verteilt.<sup>27</sup> Die Slowakei kündigte am 2. Dezember 2015 als erster Mitgliedstaat an, gegen die Zuweisung des auf sie entfallenden Kontingents von im Höchstfall 1.458 Flüchtlingen vor dem EuGH zu klagen.<sup>28</sup> Es ging um eine Zahl, die im Bundesland Niedersachsen an sieben Tagen im Herbst 2015<sup>29</sup> überschritten wurde.

Skepsis war auch angezeigt gegenüber den am 15. Dezember 2015 bekannt gewordenen Pläne der EU-Kommission, die 2004 gegründete Agentur Frontex zu einer Europäischen Agentur für Grenz- und Küstenschutz fortzuentwickeln.<sup>30</sup> Der Charme dieser Initiative besteht darin, dass die vorgesehenen schnellen Eingreifteams Sofortmaßnahmen auch gegen den Willen der betroffenen Staaten ergreifen können, die ihren Pflichten mit eigenen Mitteln nicht nachkommen.

Einen nennenswerten Durchbruch erbrachte dann das nach allerlei Gipfeldiplomatie am 20. März 2016 in Kraft getretene *Abkommen zwischen der EU und der Türkei*. Im Gegenzug zur Aufhebung der Visumpflicht für Türken, weiteren drei Milliarden Euro zur Unterstützung der Flüchtlingsversorgung in der Türkei und der Ausweitung der Beitrittsverhandlungen verpflichtete sich die Türkei, alle seit dem 20. März 2016 illegal aus der Türkei in Griechenland angekommenen oder dort abgelehnten Asylbewerber ab dem 4. April 2016 zurückzunehmen. Die EU ihrerseits erklärte ihre Bereitschaft, maximal 72.000 syrische Bürgerkriegsflüchtlinge

aus der Türkei aufzunehmen. Die Aufnahme von zunächst bis zu 15.000 Syrern in Deutschland, die hier kein Anerkennungsverfahren durchlaufen, sondern im Zuge einer Resettlement-Lösung aufgenommen werden, begann wie vorgesehen am 4. April 2016.<sup>31</sup> Ob sich das EU-Türkei-Abkommen trotz der massiven Kritik daran<sup>32</sup> rechtlich und politisch halten lassen, bleibt abzuwarten.

## Bundesdeutsche Änderungen

### Zügig: Asylpaket I

Die bundesdeutsche Ebene hat sich legislativ als handlungsfähiger geriert. In einer bisher nur aus der Bewältigung der

Das bisherige Asylverfahrensgesetz wurde in ein Asylgesetz überführt, was wegen zahlreicher materieller Regelungen bereits im früheren Asylverfahrensgesetz konsequent erscheint.<sup>35</sup> Asylbegehrende sind nunmehr nach § 47 Abs. 1 AsylG verpflichtet, bis längstens sechs Monate in der für ihre Aufnahme zuständigen Aufnahmeeinrichtung zu wohnen. Ausländer aus einem sicheren Herkunftsstaat nach § 29a AsylG werden weitergehend nach dem neu eingefügten § 47 Abs. 1a AsylG verpflichtet, bis zur Entscheidung des Bundesamtes über den Asylantrag und im Fall der Ablehnung des Antrags nach § 29a AsylG als offensichtlich unbegründet oder nach § 27a AsylG als unzulässig

**»Ob sich das EU-Türkei-Abkommen trotz der massiven Kritik daran rechtlich und politisch wird halten lassen, bleibt abzuwarten.«**

Finanzkrise bekannten Geschwindigkeit wurde 3 ½ Wochen nach seiner erstmaligen Vorlage am 20.10.2015 das *Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz*<sup>33</sup> verabschiedet („Asylpaket I“). Es enthält eine Vielzahl von Änderungen des Asyl-, Bau- und Gesundheitsrechts sowie der Finanzverfassung.<sup>34</sup> Im Folgenden können nur einige besonders markante Punkte des Asyl- und des Baurechts angesprochen werden.

bis zur freiwilligen Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebung in dieser Einrichtung zu wohnen. Die Liste der sicheren Herkunftsstaaten in der Anlage II zu § 29a AsylG wurde um Albanien, Kosovo und Mazedonien erweitert. Die Einstufung als sicherer Herkunftsstaat bedeutet für die von dort stammenden Asylbewerber keinen Ausschluss vom Asylgrundrecht, begründet aber eine widerlegbare

26 Zutreffend Drey, Behörden Spiegel, 45. Woche, November 2015, S. 1.

27 Vgl. Cellesche Zeitung vom 05.12.2015.

28 Vgl. Ministerpräsident Robert Fico nach Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 03.12.2015.

29 Am 11., 13., 27. und 30. Oktober. sowie am 4., 5., und 12. November 2015.

30 COM(2015) 671 final vom 15.12.2015; umgehende kritische Reaktionen erfolgten aus Polen, Ungarn, Griechenland und Spanien, vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16.12.2015.

31 Niedersachsen nahm die ersten Resettlement-Flüchtlinge auf, vgl. Pressemitteilung 097/16 des Ministeriums für Inneres und Sport vom 03.04.2016.

32 Vgl. nur Berichte von Albrecht Meier, Der Tagesspiegel vom 11.03.2016; Stefan Ulrich, Süddeutsche Zeitung vom 18.03.2016; Manfred Nowak sprach von einem „gefährlichen Balanceakt“, vgl. Frankfurter Rundschau vom 19./20.03.2016; optimistischer hingegen z.B. Martin Klingst, Die Zeit vom 23.03.2016; Helene Bubroski, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29.03.2016.

33 BGBl. I 2015, 1722 ff.

34 Umfassend dazu zum Asylverfahren Thym 2015; Kluth 2015; zum Gesundheitsrecht Rixen 2015; zu baurechtlichen Fragestellungen weiter unten.

35 Ebenso Thym 2015, S. 1625.

Regelvermutung. Die Ablehnung des Asylanspruchs kann mit einer Wiedereinreiseperrre in den Schengen-Raum verbunden werden. Auch für die Wiedereinreiseperrre wurden die Rechtsmittelfristen verkürzt.

Hielt der Bundesgesetzgeber es noch ein knappes Jahr zuvor für sachgerecht, für die dezentrale Unterbringung in Abkehr der bisherigen Praxis einen prinzipiellen Vorrang für Geld- gegenüber Sachleistungen einzuführen,<sup>36</sup> soll in Erstaufnahmeeinrichtungen nunmehr der so genannte persönliche Bedarf wieder als Sachleistung gewährt werden. Allerdings

schiebungstermine herausgestellt. Innenminister Pistorius reagierte schon vor Inkrafttreten des neuen Bundesrechts mit einer maßvollen Korrektur der bisherigen Praxis und kündigte auch Änderungen im sog. Härtefallverfahren an.<sup>39</sup> Nach der am 8. Dezember 2015 von der Landesregierung beschlossenen Änderung der Härtefallkommissions-Verordnung<sup>40</sup> wird Personen, die sich noch nicht 18 Monate im Bundesgebiet aufhalten, der Zugang zum Härtefallverfahren generell versagt.

Mancher relativiert die Bedeutung verschärfter Abschieberegeln unter Hinweis

nigkeit und gesetzgeberischer Elan waren jedoch offenbar schnell verpufft. In einem Kommentar wurde der Berliner Politik attestiert, sie trete nun in eine dritte Phase ein: Zunächst habe sie die Dimension der Flüchtlingskrise nicht erkannt, dann in Rekordzeit Milliarden bereitgestellt und viele Gesetze verschärft, nunmehr beginne die Zeit der entschlossenen Ersatzhandlungen.<sup>43</sup> Das in der Öffentlichkeit als „Asylpaket II“ diskutierte Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren<sup>44</sup> erblickte jedenfalls erst nach monatelangen Streitigkeiten um relative Nichtigkeiten das Bundesgesetzblatt. Es schafft durch eine Änderung des Asylgesetzes die Grundlage für die Durchführung schnellerer Asylverfahren in besonderen Aufnahmezentren. Bedeutsamer dürften die durch Artikel 2 des Gesetzes bewirkten Änderungen des Aufenthaltsgesetzes sein. Zum einen werden medizinische Gründe, die einer Abschiebung entgegenstehen, konkretisiert und beschränkt. Damit reagiert der Gesetzgeber auf Entwicklungen in der Praxis, in der in der Situation bevorstehender aufenthaltsbeendender Maßnahmen eine Vielzahl tatsächlicher oder behaupteter medizinischer Befunde oftmals kaum nachhaltig geprüft werden konnten.

## **»Das in der Öffentlichkeit als Asylpaket II diskutierte Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren erblickte erst nach monatelangen Streitigkeiten um relative Nichtigkeiten das Bundesgesetzblatt.«**

enthält § 3 Abs. 1 AsylbLG beträchtliche relativierende Formulierungen, die es Ländern ermöglichen dürften, den gesetzgeberischen Willen des Bundes weitgehend zu negieren. In Niedersachsen sind Veränderungen gegenüber dem Prinzip der Geldleistung weder bisher erfolgt noch für die Zukunft angedacht.

Beträchtliche Auswirkungen auf die bisherige Verwaltungspraxis dürfte hingegen der kaum Interpretationsspielräume belassene Gesetzesbefehl im neuen Satz 8 des § 59 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz haben. Er verbietet es, nach Ablauf der Frist der freiwilligen Ausreise dem Ausländer den Termin der Abschiebung anzukündigen. Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände in Niedersachsen hatte bereits in einem Schreiben vom 10. September 2015 gegenüber Innenminister Pistorius eine umfangreiche Überprüfung der niedersächsischen Erlasslage zum Asyl- und Ausländerrecht gefordert.<sup>37</sup> Als ein wesentlicher Kritikpunkt des sog. Rückführungserlasses<sup>38</sup> wurde genau die generelle Ankündigungspflicht für Ab-

auf die geringe Zahl der Bewerber aus den sicheren Herkunftsstaaten in den Monaten seit September 2015.<sup>41</sup> In den ersten acht Monaten des Jahres 2015 bildeten nach Syrien aber die drei nunmehr durchweg als sichere Herkunftsstaaten eingestuft Länder Albanien, Kosovo und Serbien die Hauptherkunftsländer der registrierten Asylbewerber.<sup>42</sup>

### **Schleppend: Asylpaket II**

Zwar begannen unmittelbar nach Verabschieden des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes die Vorarbeiten für ein zweites Gesetzgebungspaket. Politische Ei-

Zum anderen wurde der Familiennachzug für Personen mit nur subsidiären Schutzstatus für zwei Jahre ausgesetzt. Um dies einzuordnen, bedarf es eines Blickes auf die unterschiedlichen Schutzkategorien und deren tatsächliche Bedeutung. Die überwiegende Zahl der seit Herbst 2015 eingereisten Schutzsuchenden kann sich nicht auf individuelle politische Verfolgung im Sinne des Art. 16a GG berufen, sondern sucht um Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)<sup>45</sup> nach. Nach ihr wird als Flüchtling anerkannt, wer wegen seiner Rasse, Religion, Nationalität oder politischen Überzeu-

36 Vgl. Art. 3 Abs. 2 AsylbLG in der Fassung des Gesetzes vom 23.12.2014, BGBl. I 2014, 2439.

37 Ausführlich dazu Meyer/Schwind 2015.

38 Runderlass des MI vom 23.09.2014, 61-12231/3 -, NdsMBL 2015, 675.

39 Zu Einzelheiten vgl. Meyer 2016, S. 68.

40 Vgl. Nds.GVBl. 2015.

41 Vgl. nur die Diskussion in Der Stern vom 05.11.2015.

42 Vgl. Übersicht des BMAF in NLT-Information 5/2015 S. 145; in Niedersachsen wurden vom 01.01.

bis 13.11.2015 14.933 Personen aus den Westbalkanstaaten auf die Kommunen verteilt, vgl. LT-Drs. 17/4740.

43 So treffend Robin Alexander, Die Welt vom 07.11.2015; zu weiteren Reaktionen vgl. Meyer 2016, S. 69.

44 Vom 11. März 2016, BGBl. I 2016, 390; ausführlich hierzu Ritgen 2016; Thym 2016.

45 Vom 28.07.1951, vgl. BGBl. 1953 II, 559 und 1954 II, 619.

gung verfolgt wird. GFK-Flüchtlinge erhalten zunächst ein Aufenthaltsrecht von drei Jahren, dann kann der Schutzstatus widerrufen werden oder es gibt ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht. Einen schwächeren Status vermittelt das Zuerkennen des sog. subsidiären Schutzes. Er kommt in Betracht für Menschen, deren Leben in der Heimat durch Folter, die Todesstrafe oder „willkürliche Gewalt“ in einem Krieg oder Bürgerkrieg bedroht ist. Diese Schutzkategorie hat aktuell wieder hohe Bedeutung für die vom Bürgerkrieg geplagten Menschen aus Syrien. Die Zuerkennung des subsidiären Schutzes vermittelt (nur) eine Aufenthaltserlaubnis für ein

rischen Flüchtlinge entgegen der Praxis im zweiten Halbjahr 2015<sup>46</sup> seit dem 1. Januar 2016 wieder zur Einzelfallprüfung zurückgekehrt ist. Es darf aber nicht außer Acht gelassen werden, dass die Versagung des Familiennachzugs nur im Hinblick auf diejenigen Personen eine begrenzende Wirkung entfaltet, die nicht ihrerseits mit Erfolg einen Asylantrag in Deutschland stellen könnten.<sup>47</sup> Dass Teile der Berliner Koalition trotz dieses begrenzten Umfangs der Maßnahme wenige Tage später erschrocken zur Kenntnis nahmen, was man zuvor einvernehmlich im Kabinett beschlossen hatte, und es einer ergänzenden politischen Verständigung zwischen

Handlungswilligkeit als Reaktion auf die Ereignisse der Silvesternacht 2015. Die angestrebte Ausweitung der Liste der sicheren Herkunftsstaaten um Algerien, Marokko und Tunesien gehört ebenfalls in die Agenda zur Beschleunigung der Verfahren der Bewerber mit eher schlechter Bleibeperspektive, der Bundesrat sah aber in einer Beschlussfassung noch Klärungsbedarf hinsichtlich der Lage in den genannten Ländern.<sup>50</sup> Große Hoffnung auf einen verbesserten Verwaltungsvollzug richtet die kommunale Ebene auf das Gesetz zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken.<sup>51</sup> Es schafft die Grundlage für ein Kerndatensystem, das die relevanten Daten des Schutzsuchenden allen beteiligten Behörden zur Verfügung stellen soll, also auch den in vielen Bundesländern in kommunaler Verantwortung betriebenen Sozial-, Jugend- und Gesundheitsämtern. Ob das ambitionierte Vorhaben gelingt, bleibt angesichts durchaus ernüchternder Erfahrungen der Zusammenarbeit verschiedener Behörden im IT-Bereich in den vergangenen Jahren abzuwarten.

## **„Große Hoffnung auf einen verbesserten Verwaltungsvollzug richtet die kommunale Ebene auf das Gesetz zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken.“**

Jahr, die für jeweils zwei Jahre verlängert wird, allerdings auch widerrufen werden kann, wenn es die Gründe für die Flucht nicht mehr gibt. Erst nach sieben Jahren vermag der Flüchtling eine unbefristete Niederlassungserlaubnis zu erhalten.

Erhebliche Auswirkungen hat die Frage des Schutzstatus für die Frage des Familiennachzugs. Anders als bei anerkannten Flüchtlingen nach der GFK dürfen Familienangehörige nicht automatisch nachkommen. Die Intensität des politischen Streites um den neuen § 104 Abs. 13 Aufenthaltsgesetz steht gleichwohl in keiner sinnvollen Relation zur tatsächlichen Bedeutung dieser Norm. Von den 25.265 Asylanträgen aus Syrien, über die das BAMF im Januar 2016 entschieden hat, erhielten beispielsweise 24.972 Antragsteller den Schutzstatus nach der Genfer Flüchtlingskonvention, nur 18 wurden als subsidiär schutzberechtigt anerkannt. Zwar mag sich dieses Verhältnis perspektivisch ändern, weil das BAMF für die sy-

dem Innen- und dem Justizminister zur Interpretation des eigenen politischen Willens bedurfte, gehört zu den Eskapaden,<sup>48</sup> die in der kommunalen Praxis eher kopfschüttend zur Kenntnis genommen wurden.

### **Weitere ausländerrechtliche Änderungen**

Durch das Gesetz zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zur erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern<sup>49</sup> demonstrierte der Gesetzgeber

### **Bauplanungsrecht des Bundes**

Der anschwellende Flüchtlingsstrom veranlasste die Bundesländer bereits in der zweiten Jahreshälfte 2014, auf bauplanungsrechtliche Erleichterungen zu dringen. Zielstellung des „Gesetzes über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen“<sup>52</sup> war es, insbesondere die Kommunen in den Ballungsgebieten in die Lage zu versetzen, zeitnah bedarfsgerechte öffentliche Unterbringungseinrichtungen zu schaffen und zu sichern.<sup>53</sup> Hierzu wurden insbesondere befristete Änderungen in § 1 BauGB zur Bauleitplanung sowie neue Befreiungsregelungen in § 246 Abs. 10 BauGB, Erweiterungen von Zulassungs-

46 Vgl. dazu und zu den politischen Diskussionen zum Asylpaket II Ruge 2015, S. 732.

47 So zutreffend Ritgen 2016.

48 Ausführlich dazu mit Einordnung des Rechts des Familiennachzugs generell vgl. erneut Ritgen 2016, S. 77 f.

49 Vom 11. 03.2016, BGBl. I 2016, 394; kritisch dazu insbesondere im Hinblick auf das erst zum 01.01.2016 in Kraft getretene Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der

Aufenthaltsbeendigung vom 27.07.2015, BGBl. I 2016, 1386; Bauer/Beichel-Benedetti 2016.

50 Vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 18.03.2016, BR-Drs. 68/16 (Beschluss).

51 Vom 02.02.2016, BGBl. I, 130; ausführlich mit kritischer Würdigung aus datenschutz-, asyl- und aufenthaltsrechtlicher sowie praktischer Sicht Eichenhofer 2016.

52 Vom 20.11.2014, BGBl. I 2014, 1748.

53 Vgl. BR-Drs. 418/14, Vorblatt.



möglichkeiten im Innenbereich nach § 246 Abs. 8 BauGB und im Außenbereich nach § 246 Abs. 9 BauGB geschaffen.<sup>54</sup>

Diese jungen Regelungen des Bauplanungsrechts wurden durch das als Art. 6 des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes<sup>55</sup> verabschiedete „Flüchtlingsunterbringungs-Maßnahmengesetz 2015“ modifiziert und ergänzt. Es erweitert durch Übergangsregelungen in § 246 BauGB im Wesentlichen nochmals die Möglichkeiten zur erleichterten Ausweisung von Flüchtlingsunterkünften im Innen- wie im Außenbereich sowie die Erteilung von

ment Niedersachsen, die Klosterkammer Hannover oder die Bauverwaltung eines Landkreises oder einer Gemeinde die Entwurfsarbeiten leitet und die Bauarbeiten überwacht.<sup>58</sup>

Weitergehende Forderungen der kommunalen Spitzenverbände, in Reaktion auf einen Beschluss des OVG Lüneburg<sup>59</sup> zur gescheiterten Beschlagnahme eines leerstehenden ehemaligen Kinder- und Jugendheims zur Flüchtlingsunterbringung über eine spezialgesetzliche Option einer Beschlagnahme von Immobilien nachzudenken,<sup>60</sup> wurden in Folge der zurückge-

mungen zu bewältigen. Bund, Länder und Kommunen waren wie eingangs geschildert erkennbar nicht auf eine so hohe Zahl von Schutzsuchenden vorbereitet, wie sie insbesondere seit Anfang September 2015 zu verzeichnen war. Sie haben darauf in unterschiedlicher Form kurzfristig reagiert und stehen nunmehr vor der Frage, wie man die Behördenorganisation perspektivisch aufstellt. Die wesentliche Schwierigkeit besteht darin, dass eine verlässliche Prognose über die Dimension der weiteren Zugangszahlen praktisch nicht möglich ist. Im Folgenden soll weiterhin am niedersächsischen Beispiel kurz skizziert werden, wie Länder und Kommunen sich in der Verwaltungsorganisation auf die Entwicklung eingestellt haben.

## »Ein Großteil der organisatorischen Herausforderungen ist auf der Ebene des Landes und seiner Kommunen zu bewältigen.«

Ausnahmen und Befreiungen im Sinne des § 31 Abs. 1 und 2 BauGB. Weitere Änderungen beziehen sich auf das Verfahren und zum Naturschutz.<sup>56</sup>

### Gesetzgeberische Aktivitäten in Niedersachsen

Der Radius des Niedersächsischen Landesgesetzgebers blieb aufgrund der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung in materieller Hinsicht im Wesentlichen auf das Bauordnungsrecht beschränkt. Nach einer von allen Fraktionen hervorgehobenen schnellen und in weiten Teilen einvernehmlichen Beratung verabschiedete der Landtag am 12.11.2015 das Niedersächsische Gesetz zur Erleichterung der Schaffung von Unterkünften für Flüchtlinge und Asylbegehrende.<sup>57</sup> Danach bedürfen bis zum 31.12.2019 die Errichtung und Änderung von mobilen Unterkünften mit höchstens zwei Geschossen sowie Nutzungsänderungen zur zeitlich befristeten Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden keiner Baugenehmigung mehr, wenn das Staatliche Baumanage-

henden Zugangszahlen durch den Landesgesetzgeber bisher nicht aufgegriffen.

### Der administrative Vollzug im Land und den Kommunen

Ist der gesetzgeberische Spielraum des Landes somit gering, so war und ist ungeachtet der Zuständigkeit des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, dem nach § 5 AsylG die Entscheidung über Asylanträge und die anderen ausländerrechtlichen Maßnahmen und Entscheidungen nach dem Asylgesetz obliegt, ein Großteil der organisatorischen Herausforderungen auf Ebene des Landes und seiner Kom-

### Land Niedersachsen

Zur politischen Steuerung des Abstimmungsprozesses zwischen Land und Kommunen wurde in einem Gespräch des Landeskabinetts mit den Präsidenten und Hauptgeschäftsführern der drei kommunalen Spitzenverbände am 22. September 2015 die Einsetzung des *Staatssekretärsausschusses „Flüchtlinge“* mit der Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände verabredet. Er tagt seither in der Regel wöchentlich. Unter Vorsitz des Chefs der Staatskanzlei nehmen regelmäßig die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre der Staatskanzlei und der Ressorts<sup>61</sup> einerseits, der (hauptamtliche) Präsident des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes sowie die beiden Hauptgeschäftsführer des Niedersächsischen Städtetages und des Niedersächsischen Landkreistages andererseits teil. Es handelt sich um ein informelles Gremium zur Erörterung der aktuellen Lage und konkreter Fragen oder Probleme, die im Regelfall zwei Werktage vor Sitzungstermin angemeldet werden können. Der Ausschuss hat insbesondere in den kritischen

54 Im Einzelnen vgl. Battis/Mitschang/Reidt 2014.

55 BGBl. I 2015, 1722.

56 Im Einzelnen vgl. Battis/Mitschang/Reidt 2015; Krautzberger/Stüer 2015; Lange 2016; Sachsinger/Schrödter 2015; zum Gesetzentwurf sowie zu beabsichtigten energetischen Änderung und zum Vergaberecht auch Mehlhorn/Freese 2015.

57 Nds. GVBl. 2015, 311.

58 Zu weiteren Inhalten vgl. Mehlhorn 2015.

59 Vgl. NordÖR 2016, 81 ff.; NdsVBl. 2016, 86 ff. mit Anm. Tonio Klein, S. 89 ff.

60 Vgl. nur übereinstimmend für den NLT Hubert Meyer und für den NST Heiger Scholz, Neue Presse und epd-Landesdienste vom 05.12.2015; zu Möglichkeiten und Grenzen vgl. Fischer 2015; Lange 2016, S. 76 ff.

61 Mit Ausnahme des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.

Wochen der hohen Zugangszahlen zum schnellen Informationsaustausch zwischen der Landes- und Kommunalebene beigetragen. Durch den regelmäßigen persönlichen Austausch konnten viele kritische Fragen im Ansatz entschärft und zeitnah Arbeitsaufträge zum Lösen konkreter Problemstellungen formuliert werden. Nach der seit Februar 2016 spürbar werdenden Entspannung der Zugangszahlen fungiert das Gremium verstärkt als Forum zur Erörterung integrationspolitischer Fragestellungen.

Das Land Niedersachsen selbst hat naturgemäß vielfältig auf die wachsende Zahl der Flüchtlinge reagiert. Gab das Land im Jahr 2014 noch 170 Mio. Euro

hins dem Referat 11 „Grundsatzangelegenheiten der Flüchtlingsunterbringung“ hervorgehobene Bedeutung zu.

Politisch flankiert werden die Bemühungen zur Integration der Flüchtlinge durch ein breites gesellschaftliches *Bündnis* „Niedersachsen packt an“, das parteiübergreifend auch von allen vier im Landtag vertretenen Fraktionen unterstützt wird. Es basiert ursprünglich auf einem Aufruf des Deutschen Gewerkschaftsbundes, der Unternehmerverbände Niedersachsens sowie der Evangelischen und Katholischen Kirchen des Landes.<sup>64</sup> Nach einer offiziellen Auftaktkonferenz unter Schirmherrschaft von Ministerpräsident Stephan Weil am 7. Januar 2016 wirkten

Dies ist nicht zu kritisieren. Im Gegenteil dürfte die Flexibilität und das individuelle Management vor Ort geradezu eine maßgebliche Voraussetzung für das Gelingen der Krisenbewältigung gewesen sein. Allen Rufen nach Standardisierung sollte daher auch weiterhin mit dem gebotenen Misstrauen begegnet werden.

Gleichwohl lassen sich gewisse Trends deutlich erkennen. Nach einer bundesweiten Studie der Kienbaum Management Consults GmbH im Dezember 2015<sup>65</sup>, an der sich über 350 Kommunen<sup>66</sup> beteiligt haben, schätzten zwar fast 90 Prozent der befragten Kommunen die Planbarkeit von Maßnahmen als „schwierig“ oder „eher schwierig“ ein. Viele Kommunen nahmen eine zeitweise Vernachlässigung anderer Aufgaben in Kauf, um mit den Aufgaben insbesondere der Unterbringung und Versorgung fertig werden zu können. Veränderungen in der Aufbauorganisation als Folge des Flüchtlingsstroms hielten 43 Prozent gleichwohl für notwendig. Um die Flexibilität für einen weiteren Auf- und Abbau der Ressourcen in personeller und sächlicher Hinsicht sicherzustellen setzten 83 Prozent der Kommunen auf bürgerschaftliches Engagement und ehrenamtliche Arbeit, 69 Prozent auf befristete Einstellung zusätzlichen Personals und 48 Prozent auf eine (Teil)Umstellung der Verwaltung; das Outsourcen von Verwaltungs- und Betreuungsaufgaben spielte mit 22 Prozent eine eher untergeordnete Rolle.

Diese Umfragewerte decken sich mit Eindrücken des Autors über die Herangehensweise niedersächsischer Landkreise. Nach einer Umfrage bei den zwölf Landkreisen im ehemaligen Regierungsbezirk Weser-Ems hielten nahezu alle Landkreise in unterschiedlicher Intensität befristete oder unbefristete Personalverstärkungen in den Arbeitsbereichen Asylverfahren/Aufenthaltserlaubnisse für notwendig.

## »Erwartungsgemäß bietet sich bei den Kommunen ein sehr vielschichtiges Bild, wenn es um die Bewältigung der Herausforderungen um die Flüchtlinge geht.«

in Zusammenhang mit Flüchtlingen aus, waren es 2015 ca. 620 Mio. Euro und im Jahr 2016 rechnet die Landesregierung mit 1,3 Mrd. Euro.<sup>62</sup> Dabei ist zu bedenken, dass die Kostenpauschale für die Kommunen pro Asylbewerber im Jahr zwar von 6.195,00 Euro auf 9.500 Euro angehoben wurde, die tatsächlichen Zahlungen an die Landkreise und kreisfreien Städte aber mit einem Zeitverzug von zwei Jahren erfolgen, die realen Belastungen insoweit sich im aktuellen Haushalt noch nicht in voller Höhe abbilden.<sup>63</sup> Erkennbar ist aber die Belastung aus einer deutlichen Aufstockung des Personals.

Das Ministerium für Inneres und Sport als federführendes Ressort der Landesregierung reagierte mit der Bündelung der Zuständigkeiten in einer neu gegründeten *Abteilung 1 „Flüchtlingsangelegenheiten“*. Unter den fünf Referaten dieser Abteilung kam in den ersten Monaten ihres Beste-

zwei Monate später bereits über 250 Organisationen und über 2000 Einzelunterstützer mit. Koordiniert werden die Aktivitäten des Bündnisses unter Federführung der Niedersächsischen Staatskanzlei von einem Steuerungskreis, in dem neben den Initiatoren auch die drei kommunalen Spitzenverbände vertreten sind. Das Bündnis fungiert als Ausrichter der drei großen Integrationskonferenzen des Landes, die sich 2016 mit den Schwerpunktthemen Sprache, Wohnen und Arbeiten beschäftigen sollen. Die erste Integrationskonferenz am 16. März 2016 zum Thema Sprache stieß auf breite öffentliche Resonanz.

### Kommunen

Erwartungsgemäß bietet sich bei den Kommunen ein sehr vielschichtiges Bild, wenn es um die Bewältigung der Herausforderungen um die Flüchtlinge geht.

62 Vgl. die Regierungserklärung von Ministerpräsident Stephan Weil am 08.03.2016.

63 Vgl. dazu Henke 2015.

64 Aufruf und Organigramm sind dokumentiert in NLT-Information 1/2016, 4ff.

65 Anlage 2 zu NLT-RS 183/2016 vom 25.02.2016.

66 Davon 299 kreisangehörige Kommunen, 55 Landkreise und 13 kreisfreie Städte.

Höhere Stellenanmeldungen seitens der Verwaltungen für die Haushaltspläne 2016 gab es durchgängig für die in hoher Zahl zu betreuenden unbegleiteten minderjährigen Ausländer, die auch für den erwarteten höheren Arbeitsanfall in Vormundschaftssachen verantwortlich sind. Insbesondere die sog. Optionskommunen, die die Administration des SGB II in eigener Verantwortung wahrnehmen, rechnen perspektivisch mit einem deutlich höheren Personalbedarf in den Jobcentern.

Weitere finanzielle und personelle Planungen hängen davon ab, in welche Richtung Weichenstellungen der Politik erfolgen. Zwei Beispiele sollen dies verdeutlichen. Kann schon die Zahl der neuankommenden Flüchtlinge nicht prognostiziert werden, benötigen die Kommunen jedenfalls Planungssicherheit,

Verdichtungsräumen angefangen, über Fragen der Sprachausbildung bis zur Berufsqualifizierung.<sup>67</sup> Eine solche Verteilungsgerechtigkeit ist aber nicht nur wegen der daraus resultierenden Kostenlast für die betroffenen Kommunen wünschenswert. Vielmehr ist sie angesichts der hohen Zahl der betroffenen Menschen und die voraussichtlich lange Dauer ihrer Qualifizierung aufgrund des kulturellen und bildungsmäßigen Hintergrundes als Voraussetzung gelingender Integration zwingend geboten. Eine solche Wohnsitzauflage dürfte deswegen auch den Kriterien des Europäischen Gerichtshofes<sup>68</sup> genügen.

Als zweites Beispiel sei das allenthalben als Schlüssel der Integration erkannte *Erlernen der deutschen Sprache* angeführt. Hier sind viele Ehrenamtliche ebenso mit

ausbildung der Flüchtlinge koordinieren. Ob Bund und Land bereit sein werden, im Interesse der Sache auf die öffentlichkeitswirksame zur Verfügung stellen jeweils „eigener“ Förderprogramme zu verzichten?

## Ausblick und Handlungsnotwendigkeiten

In weiten Teilen des Mittleren Ostens scheint jede staatliche Ordnung zusammengebrochen sein. Jedenfalls in den Grenzen Syriens, des Iraks und Afghanistans beherrscht die staatliche Gewalt allenfalls Teile des eigenen Staatsgebietes. Wirksamen Schutz ihrer Bürger vermag die staatliche Autorität nicht mehr zu gewährleisten, in weiten Teilen ist sie in (Bürger-)Kriegshandlungen verstrickt. Hunger und Gewalt sind in manchen afrikanischen Staaten tägliche Realität.

Europa als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, so die Zielstellungen der Europäischen Union seit dem Amsterdamer Vertrag,<sup>70</sup> übt unter diesen Umständen eine große Faszination auf viele Menschen in existenzieller Bedrängnis aus. Dies wird unabhängig von kurzfristigen Reaktionen auf aktuelle Zugangswege gelten. Allerdings werden die genannten Versprechungen ebenso wie die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse von außen offenbar sehr Länder spezifisch wahrgenommen. Für sich selber musste die Europäische Union feststellen, dass die gemeinsamen Regeln für die Asyl-, Flüchtlings-, Einwanderungs- und Visumpolitik sich als höchst unzureichend erwiesen haben. Sie leiden darunter, dass derjenige, der für ihre Einhaltung verantwortlich ist, keine Mechanismen zur Verfügung hat, sie auch durchzusetzen. Nahezu zeitgleich mit dem Inkrafttreten des EU-Türkei-Abkommens kündigte die EU-Kommission daher Pläne für ein *zentrales europäisches Asylsystem* mit festen Quoten an.

## »Weitere finanzielle und personelle Planungen hängen davon ab, in welche Richtung Weichenstellungen der Politik erfolgen.«

auf welche Zahl von Menschen sie ihre Integrationsbemühungen ausrichten sollen. Hierbei sind insbesondere diejenigen Flüchtlinge in den Blick zu nehmen, deren Asylverfahren mit einer positiven Bleibeperspektive endet, vermutlich aber bis zum Eintritt in den Arbeitsmarkt auf längere Unterstützung durch das Hilfesystem des SGB II angewiesen sein werden. Dies dürfte zunächst die weit überwiegende Zahl der Fälle zutreffen. Mit dem Abschluss des Asylverfahrens endet aber die Residenzpflicht der Hilfesuchenden. Sollte der Bundesgesetzgeber sich nicht zügig entschließen, eine *Wohnsitzauflage* für diesen Personenkreis für die Dauer des staatlichen Hilfebezugs zu begründen, ist weder eine einigermaßen gleichmäßige Verteilung auf die Landkreise und kreisfreien Städte noch wäre eine verlässliche Planung gewährleistet, vom notwendigen zusätzlichen Wohnungsbau nicht nur in

großem Einsatz unterwegs wie zahlreiche gemeinnützige und kommerzielle Anbieter auf dem Markt. Helfen die Angebote aber dem Flüchtling tatsächlich? Die erste Integrationskonferenz des Landes Niedersachsen hat durchweg eine stärkere Abstimmung und Vernetzung gefordert. Der Niedersächsische Landkreistag hat in seiner sog. Papenburger Erklärung vom 03. März 2016<sup>69</sup> die Forderung erhoben, der Bund möge die von ihm bisher über das BAMF oder das Bundesministerium für Arbeit und Soziales zur Verfügung gestellte Geld an die Länder geben. Die Länder könnten diese mit eigenen Mitteln aufgestockten Gelder als Fallpauschalen an die Landkreise und kreisfreien Städte weiterreichen. Diese kennen die Flüchtlinge aus verschiedenen Lebenssituationen seit ihrer Ankunft und könnten eine aufeinander aufbauende, dem individuellen Entwicklungsstand Rechnung tragende Sprach-

67 Inhaltlich übereinstimmend vgl. nur DStGB Hauptgeschäftsführer Gerd Landsberg, Die Welt vom 06.01.2016 und DLT-Präsident Reinhard Sager, Der Landkreis 2016, 86.

68 Vgl. EuGH, NVwZ 2016, 445 ff., insb. 448, mit krit. Anm. Marei Pelzer, NVwZ 2016, 448 f.

69 Im Wortlaut dokumentiert in NLT-Information 2/3-2016, S. 72ff.

70 Vom 18.06.1997, Amtsblatt EG C 340, 1 ff.

Die EASO solle von einer Agentur in eine Behörde mit Entscheidungsbefugnissen und Niederlassungen in allen Mitgliedstaaten umgewandelt werden.<sup>71</sup> So sehr der Ansatz eines europäischen Asylrechts sinnvoll scheint, so sehr muss angesichts der Erfahrungen mit den Mitgliedstaaten in der akuten Flüchtlingskrise bezweifelt werden, dass sich hierfür in absehbarer Zeit ein politischer Konsens wird erzielen lassen.

Weil schnelle Lösungen auf europäischem Wege indes nicht zu erwarten sind, gehört die nationale Ebene auf den Prüfstand. Noch scheint die Politik die augenblicklichen Zustände als vorübergehenden Betriebsunfall wahrzunehmen. Dafür spricht schon die zeitliche Begrenzung der jüngst beschlossenen Maßnahmegesetze auf Bundes- und Landesebene.<sup>72</sup> Immer neue Ankündigungen auf der Bundesebene zur Verfahrensbeschleunigung im materiellen Asylrecht helfen so wenig wie Gesetzgebung im Rekordtakt, wenn nicht der Verwaltungsvollzug mithält. Ein Flüchtling, der Mitte November 2015 im niedersächsischen System NiAS registriert wurde, bekam frühestens im Mai 2016 einen Termin beim BAMF, um seinen Asylantrag überhaupt erst stellen zu können.<sup>73</sup> Was nützt jede vermeintliche oder tatsächliche Beschleunigung des Asylverfahrens, wenn es über ein halbes Jahr dauert, um überhaupt den Zugang in das Verfahren zu ermöglichen? Ist es ein Zeichen besonderer Verwaltungseffizienz, wenn es drei Monate dauert, eine sog. Bearbeitungsstraße des BAMF in einer zentralen Niedersächsischen Aufnahmeeinrichtung gemeinsam mit der Landesaufnahmebehörde zu etablieren und die Endstufe nach sechs weiteren Monaten anzupeilen?

Angesichts des offensichtlichen Versagens der bundesunmittelbaren Verwaltung in diesem zentralen Politikfeld wäre es angezeigt, über den im Grundgesetz angelegten Regelfall des Vollzugs von Bundesgesetzen durch die Länder nach Art. 83 GG nachzudenken. Welche Sachkompetenz vermögen die im Schnellverfahren geschulten neuen Entscheider der Bundesbehörde einzubringen, die Mitarbeiter im Landesdienst nicht hätten? Befürchtet werden muss hingegen, dass der Bund für seine neue Mitarbeiterschar nach Aufgaben sucht. Erste Überlegungen, dem

BAMF weitere Aufgabenstellungen in der Integration zu übertragen, sind erkennbar. Anders als in den Lehrbüchern folgt nicht das Personal den Aufgaben, sondern es wird nach Aufgaben für das Personal gesucht. Und ob die Länder den Mut aufbringen werden, die Aufgabe für sich zu reklamieren? Nicht unterschätzt werden darf, dass neben zusätzlicher Verantwortung auch der Entfall eines Sündenbockes drohen würde, auf den sich neben tatsächlichen auch manche vermeintlichen Defizite abladen lassen.

Die Flüchtlingskrise hat auch und gerade die Kommunen vor erhebliche Herausforderungen gestellt. Ihnen bzw. ihren verantwortlichen Mitarbeitern stehen die schutzsuchenden Menschen „face to face“

ein solches Gesetz den Eindruck politischer Abarbeitung der Probleme erzeugen würde. Ob damit die Herausforderungen vor Ort auch nur ansatzweise gelöst würden, ist aber eine andere Frage.

Aus kommunaler Sicht stehen praktische Fragestellungen im Mittelpunkt. Es müssen Auswirkungen auf die Kindertagesstätten, Schulstandorte, den sozialen Wohnungsbau, die Auswirkungen der Binnenverteilung der neuen Mitbürger auf Planungsprozesse jeder Art und vieles mehr bedacht werden. Über den Erfolg der Integration aber wird letztlich die Eingliederung in den Arbeitsmarkt entscheiden. Viele Flüchtlinge des Jahres 2015 werden kurz-, mittel- und in nicht wenigen Fällen möglicherweise auch langfristig

## **»Europa als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts übt eine große Faszination auf viele Menschen in existenzieller Bedrängnis aus.«**

gegenüber. Und in vielen Fällen nicht nur vorübergehend. In dieser Situation erweist sich erneut die Aktualität der Idee der kommunalen Selbstverwaltung. Nur in den überschaubaren Strukturen der Städte, Gemeinden und Landkreise haben sich die Elementarbedürfnisse nach Unterkunft und Verpflegung zeitnah befrieden lassen.

Und in den Kommunen wird sich auch entscheiden, ob die große Zukunftsaufgabe der Integration gelingt. Die Herausforderungen sind gewaltig. Ob ein Integrationsgesetz des Bundes einen nennenswerten Beitrag zu ihrer Bewältigung leisten könnte, ist offen. Öffentlich diskutiert wurde insbesondere, ob und ggf. wie weit ein „Zwang zur Integration“ gesetzlich verankert werden sollte.<sup>74</sup> Anfang April 2016 schienen die vorbereitenden Gespräche zwischen Bund und Länder weniger auf Konkretisierung, denn auf höhere Abstraktion zu deuten. Sollte sich diese Tendenz verfestigen, bestände die Gefahr, dass

auf staatliche Unterstützung angewiesen sein. Die geltenden Instrumentarien des SGB II haben sich schon bei der Bekämpfung der inländischen Langzeitarbeitslosigkeit als weitgehend stumpf erwiesen. Sie bedürfen dringend und zwingend weiterer Flexibilisierung, um angemessen auf die Lebenssituation der Flüchtlinge mit Bleibeperspektive reagieren zu können.

Vor der deutschen Gesellschaft steht eine Herkulesaufgabe. Ob sie erfolgreich bewältigt werden kann ist auch eine Frage

<sup>71</sup> Vgl. dazu im Einzelnen

<sup>72</sup> Kritisch dazu auch vgl. auch Franz Drey, Behörden Spiegel, 41. Woche 2015, S. 1

<sup>73</sup> Vgl. erneut Innenminister Boris Pistorius, Fn. 8, S. 7757.

<sup>74</sup> Vgl. exemplarisch Matthias Koch, Hannoversche Allgemeine Zeitung vom 29.03.2016; Donata Riedel, Handelsblatt; Claudia Keller, Tagesspiegel; Heribert Prantl, Süddeutsche Zeitung; jeweils vom 30.03.2016.

der Quantität. Eine Begrenzung der Zahl der Flüchtlinge ist deshalb nicht das Ende der Willkommenskultur, sondern Voraussetzung für ihr Gelingen. *Giovanni di Lorenzo* hat dies in einem beeindruckenden Leitartikel der Wochenzeitung „Die Zeit“ zum Ausdruck gebracht.<sup>75</sup> Der jedenfalls vorübergehende Rückgang der Zugangszahlen im ersten Quartal 2016 darf daher nicht zu falschen Schlüssen verleiten. Er signalisiert nicht das Ende der sog. Flüchtlingskrise, sondern bietet überhaupt die Chance, deren Folgen beherrschbar zu gestalten.

Die Kommunen haben in den Zeiten der Krise eine neue politische Wertschätzung erfahren. Ohne sie wäre der Staat

der in 2015 bereits zu verzeichnende Autoritätsverlust des Rechts fortsetzen.<sup>76</sup> Dabei geht es nicht nur um gesetzgeberische Entscheidungen, sondern insbesondere auch einen effizienten Verwaltungsvollzug. Bisher sind eher punktuelle, keine systematischen Ansätze seitens der Legislative wie der Exekutive erkennbar.<sup>77</sup> Städte, Gemeinden und Landkreise werden einen großen Beitrag nicht nur zur Aufnahme, sondern zur Integration leisten müssen und sind dazu bereit. Ob die Kommunen „das schaffen“, hängt von Rahmenbedingungen auf europäischer, nationaler und Landesebene ab. Gefordert ist keine lähmende Diskussion um das Entstehen neuer Behördenstrukturen, sondern Vertrauen von Gesetzgeber und

Fischer, M.G. (2015): Möglichkeiten und Grenzen der Beschlagnahme von Immobilien zur Flüchtlingsunterbringung; in: NVwZ, S. 1644ff.

Henke, I. (2015): Kompromiss zur Finanzierung der Aufnahme und Versorgung von Asylbewerbern und Flüchtlingen; in: NLT-Informationen, 6/2015, S. 184-186.

Kluth, W. (2015): Geld- oder Sachleistungen – Hinweise zum Meinungsstand zu einer aktuellen Streitfrage des Asylbewerberleistungsrechts; in: ZAR, S. 337ff.

Krautberger, M./Stür, B. (2015): Flüchtlingsunterbringung: Die BauGB-Novellen 2014 und 2015; in: Deutsches Verwaltungsblatt 2015, S. 1545-1551.

Lange, P. (2016): Handlungsoptionen der Kommunen bei der Unterbringung von Flüchtlingen; in: NdsVBl., 3/2016, S. 72-78.

Mehlhorn, L. (2015): Weitere baurechtliche Erleichterungen der Flüchtlingsunterbringung; in: NLT-Informationen, 6/2015, S. 192-193.

Mehlhorn, L./Freese, H. (2015): Rechtspolitische Erleichterungen zu Bau- und Vergabefragen; in: NLT-Informationen, 5/2015, S. 148-151.

Meyer, H. (2015): Asyl, Zuwanderung und die Rolle des Rechts (Editorial), in: NVwZ, 21/2015.

Meyer, H. (2016): Die Flüchtlingskrise – Herausforderung für die Kommunen, Herausforderung für das Recht; in: NdsVBl., 3/2016, S. 65-71.

Meyer, H./Schwind, J. (2015): Änderungsbedarf bei der niedersächsischen Erlasslage im Asyl- und Ausländerrecht; in: NLT-Information 5/2015 S. 144-147.

Ritgen, K. (2016): Der Landkreis 2016, 75 ff.

Rixen, S. (2015): Zwischen Hilfe, Abschreckung und Pragmatismus: Gesundheitsrecht der Flüchtlingskrise – Zu den Änderungen durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20.10.2015; in: NVwZ 2015, S. 1640-1644.

Ruge, Kay (2015): Der Landkreis 2015, 73ff.

Sachsinger, P./Schrödter, W. (2015): Die baurechtliche Zulässigkeit von Flüchtlingsunterkünften; in: NST-Nachrichten, 11-12/2015, S. 242-252.

Schwind, J. (2015): Landkreise leisten in großem Umfang Hilfe zur Flüchtlingsunterbringung; in: NLT-Information, 6/2015, S. 186-190.

Thym, D. (2015): Schnellere und strengere Asylverfahren. Die Zukunft des Asylrechts nach dem Beschleunigungsgesetz; in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2015, S. 1625-1633.

Thym, D. (2016): Die Auswirkungen des Asylpakets II; in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2016, S. 409-415.

Tryta, R. (2016): Praxisbericht: Flüchtlingsunterbringung im Landkreis Verden; in: NLT-Information, 1/2016, S. 10-14.

## »In den Kommunen wird sich entscheiden, ob die große Zukunftsaufgabe der Integration gelingt.«

längst an die Grenzen seiner Handlungsfähigkeit gestoßen. Sie haben erhebliche Beiträge zur Linderung der akuten Unterbringungsprobleme geleistet. Ihnen wird eine Schlüsselrolle bei der sozialen Betreuung und der Integration der Menschen mit Bleibperspektive zukommen.

### Fazit

Die Determinierung der Standards des Flüchtlingsrechts durch das Gemeinschaftsrecht hat zu einem Bedeutungsverlust des nationalen Rechts geführt. Als Institution ist die EU aber bisher in Krisenzeiten kaum in der Lage, auch nur elementarsten Schutz für den Einzelnen zu gewährleisten. Ob es der EU gelingt, ein Regime zu entwickeln, auf die sich verstärkenden Migrationsströme angemessen zu reagieren, ist noch nicht entschieden. Deutschland als begehrtes Zielland ist deshalb gehalten, schnellstmöglich seine inneren Verwaltungsstrukturen auf die neue Situation einzustellen, soll sich nicht

Regierungen in Kreativität und Innovationsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung.

### Literatur

Battis, U./Mitschang, S./Reidt, O. (2014): Das Gesetz über Maßnahmen im Bauplanungsrecht zur Erleichterung der Unterbringung von Flüchtlingen; in: NVwZ 2014, S. 1609-1614.

Battis, U./Mitschang, S./Reidt, O. (2015): Das Flüchtlingsunterbringungs-Maßnahmengesetz 2015; in: NVwZ 2015, S. 1633-1639.

Bauer, I./Beichel-Benedetti, S. (2016): Das neue Ausweisungsrecht; in: NVwZ 2016, 416-420.

Durner, W. (2015): Der Rechtsstaat in der Flüchtlingskrise (Editorial); in: NVwZ, 3-2015.

Eichenhofer, J. (2016): Das Datenaustauschverbesserungsgesetz; in: NVwZ, S. 431-436.

75 Die Zeit vom 03.12.2015

76 Dazu ausführlicher Hubert Meyer, NdsVBl. 2016, 65, 70.

77 Kritisch dazu Franz Drey, BehördenSpiegel, 41. Woche, Oktober 2015.

# Die Flüchtlingskrise als Verwaltungskrise – Beobachtungen zur Agilität des deutschen Verwaltungssystems

Johann Hahlen/Hannes Kühn<sup>1</sup>

Der Aufsatz zeichnet die Entwicklungen der Flüchtlingskrise nach und beschreibt die Analyse des Nationalen Normenkontrollrats (NKR) zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung. Darauf aufbauend wird die Frage nach der notwendigen Agilität des föderalen Verwaltungssystems zur Bewältigung der Flüchtlingskrise gestellt. Die Darstellung geht in fünf Schritten vor: Nach der Beschreibung der Flüchtlingskrise als Verwaltungskrise, werden das Engagement des NKR und dessen Empfehlungen vor- und der jüngsten Gesetzgebung gegenübergestellt. Am Ende werden einige Schlussfolgerungen für eine Reform der deutschen Verwaltung gezogen.

## Die Flüchtlingskrise als Verwaltungskrise

Im Sommer und Herbst 2015 beherrschte die Flüchtlingskrise Deutschland: Täglich überschritten tausende, mitunter mehr als 10.000 Menschen die deutschen Grenzen. Die Bundeskanzlerin war Anfang Sep-

tember 2015 mit dem österreichischen Bundeskanzler übereingekommen, keinen Flüchtling an der Grenze zurückzuweisen. Mit Sonderzügen und Bussen wurden die Migranten nach dem sog. Königsteiner Schlüssel<sup>2</sup> auf die 16 Bundesländer verteilt. Nicht mehr genutzte Kasernen, aber auch Messehallen, Turnhallen, eilig beschaffte Container und Zelte in den Kommunen wurden zur Erstaufnahme der Flüchtlinge genutzt.

Die Bundespolizei konnte – auch nachdem am 13.09.2015 das BMI nach der

Ausnahmeklausel im Schengen-Vertragswerk wieder Kontrollen an den deutschen Außengrenzen eingeführt hatte<sup>3</sup> – die Vielzahl der Flüchtlinge nicht annähernd vollständig<sup>4</sup> erfassen. Viele Flüchtlinge setzten sich auf dem Weg von der Grenze in die Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder ab oder reisten in die skandinavischen Staaten weiter. Nach dem „Rücktritt“ des Präsidenten des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) am 17.09.2015 wurde der Vorstandsvorsitzende der Bundesagentur für Arbeit (BA), Frank-Jürgen Weise<sup>5</sup>, zum neuen Leiter des BAMF bestellt.

Die Flüchtlingskrise war dabei, die Behörden zu überrollen<sup>6</sup>. Ohne die Amtshilfe von Bundeswehr, Zoll und Bundespolizei, ohne den Einsatz des THW und des Katastrophenschutzes, ohne das Rote Kreuz und die Wohlfahrtsorganisationen mit ihren hauptamtlichen, v.a. aber mit ihren unzähligen ehrenamtlichen Helfern<sup>7</sup> und dem Engagement der christlichen Kirchen mit ihren Ortsgemeinden hätten Unterbringung und Versorgung der mehreren



Johann Hahlen

Mitglied des Nationalen Normenkontrollrats und Staatssekretär a.D.



Hannes Kühn

Referent im Sekretariat des Nationalen Normenkontrollrats

- 1 Die Autoren geben ihre persönliche Meinung wieder und sprechen nicht für den NKR.
- 2 Die Bezeichnung geht auf das Königsteiner Abkommen der Länder von 1949 zurück, in dem sich diese auf einen Schlüssel zur Finanzierung gemeinsamer wissenschaftlicher Forschungseinrichtungen geeinigt hatten. Dieser jährlich neu berechnete Schlüssel stellt zu zwei Dritteln auf die Steueraufkommen und zu einem Drittel auf die Bevölkerungszahlen der 16 Länder ab.
- 3 Vgl. den Bericht in der FAZ vom 14.09.2015, S. 1 „Berlin führt Grenzkontrollen ein“.
- 4 Spiegel online vom 30.09.2015 zitiert einen Vertreter der Bundespolizei mit der Aussage, man behandle lediglich ein Drittel der kontrollierten

- Personen erkenntungsdienstlich, der Rest werde mehr oder weniger im Schnellverfahren in die Erstaufnahmeeinrichtungen durchgewinkt.
- 5 Siehe auch dessen Portrait in der FAZ vom 13.04.2016, S. 11 „Der Wolf im Beamtenpelz“.
- 6 Vgl. etwa die Berichte in der FAZ vom 16.09.2015, S. 3 „Aktenzeichen 32.1 ungelöst“, vom 17.09.2015, S. 4 „Schlimmer geht immer“ und vom 19.09.2015, S. 19 „Die Jahrhundertaufgabe“ sowie in der Welt am Sonntag vom 20.09.2015, S. 1 „Noch nicht einmal die Computer sind aufeinander abgestimmt“ und im Kölner Stadtanzeiger vom 19.10.2015, S. 8 „Normal, das war einmal“.
- 7 Am Beispiel Hamburgs dargestellt in der FAZ vom 06.04.2016, S. 4 „Nach der Jubelstimmung“.