

Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise

Die Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder und die Zukunft des Verwaltungsvollzugssystems Asyl

Jörg Bogumil/Jonas Hafner/Sabine Kuhlmann

In dem Beitrag werden das Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise und mögliche Ursachen der aufgetretenen Vollzugsprobleme untersucht. Im Fokus stehen vor allem die Vollzugsrealität und die Verwaltungsvarianz im Bereich der Erstaufnahme von Flüchtlingen auf der Länderebene sowie die durch das BAMF als auch die Bundesländer mittlerweile begonnenen Reformen im Verwaltungsvollzugssystem. Leitfrage des Aufsatzes ist, ob das bestehende Verwaltungsvollzugssystem nicht nur in den jeweiligen Zuständigkeiten reformbedürftig ist, sondern ob es auch zu einer neuen Zuständigkeitsverteilung im Bundesstaat kommen sollte.

Einleitung

Das Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise ist ein in der aktuellen Debatte bisher wenig diskutierter Themenbereich. Auch die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung hat sich damit kaum aus-

einandergesetzt, was angesichts der besonderen Relevanz, die gerade der öffentlichen Verwaltung bei der Bewältigung des Flüchtlingszustroms zukommt, erstaunen mag. Zwar ist bekannt, dass die deutsche Verwaltung mit dem „Flüchtlingsmanagement“ teilweise erheblich überfordert war, was sogar zu dem Vorwurf massiven Behördenversagens geführt hat, aber auch mit Defiziten fragmentierter verwaltungsföderaler Vollzugsgestaltung begründet wird. Dennoch gibt es kaum systematische Analysen zur institutionellen Realität des Verwaltungsvollzugssystems Asyl, zu möglichen Ursachen der Vollzugsprobleme, geschweige denn zu den unterschiedlichen subnationalen Vollzugsvarianten im Verwaltungsföderalismus. Dieser Aufsatz

will einen Beitrag dazu leisten, diese Lücke zu schließen.

Dabei wird zum einen auf Informationen zurückgegriffen, die inzwischen zur Vollzugssituation im BAMF vorliegen und die von uns jüngst bereits aufgearbeitet worden sind.¹ Zum anderen werden neuere Erkenntnisse präsentiert, die sich auf die Vollzugsrealität und die Verwaltungsvarianz im Bereich der Erstaufnahme von Flüchtlingen auf der Länderebene beziehen. Denn auch in den Ländern waren seit Herbst letzten Jahres eklatante Vollzugsprobleme und -defizite zu konstatieren. Dies hat natürlich einerseits mit den historisch hohen Fallzahlen zu tun, die vermutlich jedes Verwaltungssystem in Schwierigkeiten gebracht hätten. Andererseits sind aus unserer Sicht auch die Verwaltungsorganisation und die verwaltungsföderale Aufgabenverteilung wichtige Erklärungsfaktoren für feststellbare Vollzugsdefizite und daraus resultierende Folgeprobleme. Vor diesem Hintergrund verwundert es wenig, dass inzwischen sowohl das BAMF als auch die Bundesländer begonnen haben, das bestehende Verwaltungsvollzugssystem in ihren jeweiligen Zuständigkeiten zu reformieren.

Im Folgenden möchten wir uns zunächst mit den sich im Wandel befindenden Prozessen der Erstaufnahme in den Ländern näher befassen. Der Prozess der Erstaufnahme umfasst die Erstregistrierung und -verteilung, die Unterbringung sowie die Sicherstellung ärztlicher Unter-



Prof. Dr. Jörg Bogumil

Professur für

Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik, Ruhr-Universität Bochum.



Jonas Hafner

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



Prof. Dr. Sabine Kuhlmann

Professorin für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation an der Universität Potsdam und Mitglied im Nationalen Normenkontrollrat.

¹ Vgl. Bogumil/Hafner/Kuhlmann 2016.

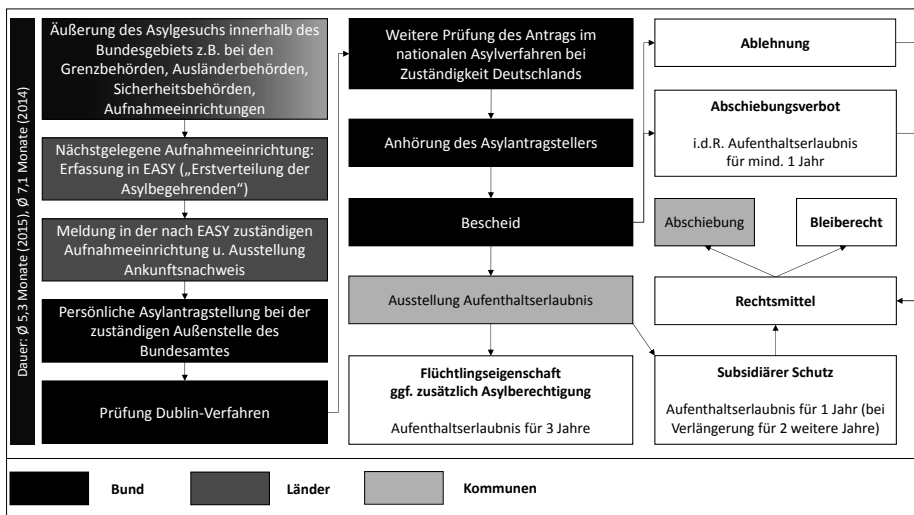


Abb. 1: Das Asylverfahren im Verwaltungsföderalismus (Quelle: Eigene Darstellung; vgl. Bogumil/Hafner/Kuhlmann 2016)

suchungen und ggf. die Weiterleitung an Gemeinschaftsunterkünfte oder die Kommunen zwecks Anschlussunterbringung. Im Vordergrund steht die Frage, welche Varianzen es im Verwaltungshandeln der Länder gibt, und welche Reformmöglichkeiten sich andeuten. Anschließend wird, unter Berücksichtigung der Vollzugsdefizite beim BAMF, die Frage (an)diskutiert, ob das bestehende Verwaltungsvollzugssystem nicht nur in den jeweiligen Zuständigkeiten reformbedürftig ist, sondern ob es auch zu einer neuen Zuständigkeitsverteilung im Bundesstaat kommen sollte.

Der Beitrag geht von einer kurzen Beschreibung des „Verwaltungsvollzugssystem Asyl“ aus, indem gefragt wird, welche Zuständigkeiten es gibt und wie die Erstaufnahme und die Unterbringung von Flüchtlingen organisiert wird. Anschließend werden die unterschiedlichen Erstaufnahmesysteme der Länder überblicksartig betrachtet, bevor auf die Frage gestellt wird, ob das Verwaltungsvollzugssystem Asyl in Deutschland reformiert werden sollte.

Das Verwaltungsvollzugssystem Asyl

Das Verwaltungsvollzugssystem Asyl ist überaus komplex, da zum einen unterschiedliche Schutzarten für Asylsuchende existieren, die zu berücksichtigen sind, und zum anderen, da die Verwaltungszuständigkeiten in diesem Aufgabenbereich – vor allem hinsichtlich der verschiedenen

beteiligten Verwaltungsebenen – hoch verflochten sind.²

Grundsätzlich sind drei Schutzarten in Deutschland zu unterscheiden: Asylrecht, Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention, subsidiärer Schutz. Ist keine der Schutzarten anzuwenden, kann ein Abschiebungsverbot festgestellt werden, wenn eine Abschiebung aufgrund der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) unzulässig wäre³ oder davon ausgegangen werden muss, dass dem Ausländer im Zielstaat „eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit“⁴ droht. Je nach Schutzstatus bestehen unterschiedliche Aufenthaltsdauern. Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge erhalten eine Aufenthaltserlaubnis für den Zeitraum von drei Jahren. Die Aufenthaltserlaubnis für subsidiär Schutzberechtigte ist hingegen auf ein Jahr begrenzt, sie kann im Anschluss jedoch um zwei Jahre verlängert werden. Auch die Aufenthaltserlaubnis bei Vorliegen eines Abschiebungsverbotes beträgt i.d.R. ein Jahr.

Alle Asylanträge werden vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), einer Bundesoberbehörde im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums des Innern, bearbeitet. Gegen die Entscheidung des BAMF kann innerhalb von zwei Wochen nach Eingang des Bescheids Klage eingereicht werden. Das Verfahren zur Antragstellung eines Asylgesuches sieht prinzipiell zwei Wege vor⁵ (vgl. hierzu Abb. 1).

1. Normalerweise müssen Ausländer ohne gültige Einreisepapiere ihr Asylgesuch bereits an der Grenze äußern. Die Grenzbehörde (Bundespolizei, Bundeszuständigkeit) hat eine erkenntnisdienliche Behandlung durchzuführen und diese Personen an die zuständige bzw. nächstgelegene Aufnahmeeinrichtung (Landeszuständigkeit) weiterzuleiten. Aufgrund der massenhaften Flüchtlingszahlen konnten im Jahr 2015 – zumindest zeitweise – allerdings nur ca. zehn Prozent der Flüchtlinge an der Grenze kontrolliert werden⁶. Ist der Ausländer aus einem sicheren Drittstaat (alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie Norwegen und Schweiz) eingereist oder liegen Anhaltspunkte dafür vor, dass ein anderer europäischer Staat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist, wird ihm eigentlich die Einreise verweigert, da die Dublin-III-Verordnung vorsieht, dass Asylsuchende in jenem EU-Staat ihren Asylantrag zu stellen haben, in dem sie erstmals den Raum der Europäischen Union betreten haben. Ausgenommen sind dabei aber Asylsuchende, die das Gebiet der EU erstmals in Griechenland betreten, was faktisch der Regelfall ist, so dass das Dublin-III-Verfahren im letzten Jahr kaum zur Anwendung kam.
2. Befindet sich der Asylsuchende bereits im Bundesgebiet, ist er also unerlaubt eingereist, muss er sich bei einer Aufnahmeeinrichtung melden oder bei einer Ausländerbehörde (kommunale Zuständigkeit) oder bei der Polizei (Landeszuständigkeit), um Asyl nachsuchen. Die Meldung als Asylsuchender aus dem Bundesgebiet heraus war 2015 der Regelfall. Ausländerbehörde und Polizei haben dann eine erkenntnisdienliche Behandlung vorzunehmen und leiten ihn an die zuständige bzw. nächstgelegene Aufnahmeeinrichtung weiter. Sofern die Aufnahmeeinrichtung keine freien Unter-

2 Vgl. hierzu und im Folgenden ebd.
 3 Vgl. § 60 Abs. 5 Aufenthaltsgesetz (AufenthG).
 4 § 60 Abs. 7 AufenthG.
 5 Auf das sog. Flughafenverfahren wird hier nicht eingegangen, da es für die momentane „Flüchtlingskrise“ nicht relevant ist.
 6 Vgl. Südwestrundfunk 2015.

bringungskapazitäten aufweist und die dieser Einrichtung zugeordnete Außenstelle des BAMF (Bundeszuständigkeit) Asylanträge aus dem Herkunftsland des Asylsuchenden nicht bearbeitet, werden die Asylsuchenden mithilfe des Verteilungssystems EASY (Erstverteilung der Asylbegehrenden) auf die 16 Bundesländer verteilt. Grundlage ist hierbei der sog. Königsteiner Schlüssel. Dieser legt auf der Basis von Steuereinnahmen und Bevölkerungszahl Quoten fest, aus denen sich die Anzahl der durch die jeweiligen Bundesländer aufzunehmenden Asylsuchenden ergibt.

Die Länder sind also zuständig für die so genannte Erstaufnahme von Flüchtlingen. Hierzu gehört die Erstverteilung und die Erstregistrierung⁷ der Asylsuchenden, die Durchführung ärztlicher Untersuchungen, die Unterbringung sowie die Vorstellung der Asylsuchenden bei der zuständigen Außenstelle des BAMF zur persönlichen Stellung des Asylantrages. Das BAMF mit seiner Zentrale in Nürnberg und seinen mittlerweile über 60 Standorten (Außenstellen, Ankunftscentren, Entscheidungszentren, Warteräume und Bearbeitungsstraßen) in den Bundesländern ist, wie oben ausgeführt, zuständig für die Bearbeitung der Asylanträge (Annahme, Prüfung, Anhörung, Entscheidung). Die Kommunen erteilen bei einem positiven Bescheid die Aufenthaltserlaubnis oder sind für die Abschiebung zuständig. Zudem kommt ihnen die „Mammutaufgabe“ der Integration der anerkannten Flüchtlinge zu, ein Punkt, auf den hier nicht weiter eingegangen wird, da die Integration nicht mehr Teil des eigentlichen Verwaltungsvollzugs im Bereich Asyl ist.

Insgesamt dürfte bei dieser Kurzvorstellung des ebenenübergreifenden Vollzugssystems die institutionelle und prozedurale Komplexität deutlich geworden sein, der das Verwaltungshandeln im Bereich Asyl unterliegt. Diese ergibt sich nicht nur aus einer komplizierten (und sich zudem ständig ändernden) asylrechtlichen Materie, sondern auch aus den unterschiedlichen Zuständigkeiten und damit Verflechtungsbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen.

Organisation der Erstaufnahme in den Ländern

Das Verwaltungshandeln im Bereich der Erstaufnahme in den Ländern war seit dem Spätsommer 2015 davon geprägt, die enorme Anzahl an Flüchtlingen im Notfallmodus irgendwie unterzubringen, zu registrieren und zur Asylantragstellung an die Außenstellen des BAMF weiterzuleiten. Dabei ging es ab Mitte Oktober eigentlich nur noch darum, Obdachlosigkeit zu vermeiden und ein Mindestmaß an Versorgung und Betreuung sicherzustellen. Ab Anfang 2016 verstärken sich nun – auch vor dem Hintergrund rückläufiger

registrierungen möglich machten, so dass es nicht möglich war, die Anzahl der Flüchtlinge, die neu nach Deutschland gekommen sind, zu bestimmen.¹⁰ Als Reaktion hierauf wird die frühere Bescheinigung über die Meldung als Asylbewerber (BüMA) seit dem 5. Februar 2016, mit Inkrafttreten des Datenaustauschverbesserungsgesetzes, nach und nach durch den Ankunftsachweis (AKN) ersetzt. Hierdurch werden das Ausländerzentralregister (AZR) zum zentralen Kerndatensystem im Asylbereich ertüchtigt und die zu speichernden Grundpersonalien der Asylsuchenden um zusätzliche Daten (u.a. Fingerabdrücke, Kontaktdaten und Daten

»Aufgrund von Registrierungsproblemen war es 2015 nicht möglich, die Anzahl der Flüchtlinge, die nach Deutschland gekommen sind, zu bestimmen.«

ger Flüchtlingszahlen⁸ – die Bemühungen um die „Schaffung eines Regelsystems zur Verteilung, Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen unter Konsolidierung des aktuellen Notsystems“⁹. Man kann sich nun wieder um die Optimierung der Verwaltungsorganisation kümmern. Dabei müssen die Länder die veränderten Planungen des BAMF zur Beschleunigung der Asylverfahren (z.B. Schaffung von Ankunftscentren) sowie neue gesetzliche Vorgaben in Form der drei Asylpakete berücksichtigen (z.B. Einführung des Ankunftsachweises). Trotz dieser insoweit ähnlichen Druckfaktoren und Problemlagen unterscheiden sich die institutionellen Lösungen in den Bundesländern erheblich, was im Folgenden noch genauer herausgearbeitet wird.

Ein wesentlicher Kritikpunkt am Verwaltungshandeln im Jahr 2015 war die unzureichende Registrierung von Flüchtlingen durch unterschiedliche, nicht compatible IT-Verfahren, die Doppelre-

gistrierungen und Gesundheitsuntersuchungen und beruflichen Qualifikationen) erweitert, auf welche die beteiligten Behörden je nach Zuständigkeit Zugriff erhalten¹¹. BAMF, Bundes- und Landespolizei sowie Aufnahmeeinrichtungen und Ausländerbehörden werden gleichzeitig verpflichtet, schon beim Erstkontakt entsprechende Daten an das AZR zu übermitteln. Um Doppelregistrierungen zu verhindern, werden auch die Stellen, die bisher noch über kein Fingerabdruck-Schnell-Abgleichsystem

7 Diese kann auch durch die Grenz- und Polizeibehörden, das BAMF oder die Ausländerbehörden erfolgen, der Regelfall sind allerdings die Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder.

8 Anfang April 2016 meldete der Deutsche Städtebund, dass in den Flüchtlingsunterkünften der Länder mehr als 160.000 Plätze frei seien und in acht Bundesländern weniger als ein Drittel der Kapazitäten belegt sind (vgl. Kommunal 2016).

9 MIK NRW 2016b, S. 1.

10 Vgl. Bogumil/Hafner/Kuhlmann 2016.

11 Deutscher Bundestag 2015b, S. 2.

	Erstaufnahme [Zuständigkeit]	Anschlussunterbringung [Zuständigkeit]
Baden-Württemberg	Landeserstaufnahmeeinrichtungen [Regierungspräsidien] bedarfsorientierte Erstaufnahmeeinrichtungen [Regierungspräsidien] Registrierungszentrum Heidelberg	Gemeinschaftsunterkünfte und Wohnungen [Stadt- bzw. Landkreise (max. 24 Monate, danach Verteilung auf kreisangehörige Gemeinden)]
Bayern	Aufnahmeeinrichtungen mit Dependance [Bezirksregierungen] Ankunfts- und Rückführungseinrichtungen [Bezirksregierungen] Notaufnahmeeinrichtungen [Bezirksregierungen oder durch kreisfreie Gemeinden (Aufgabe des übertragene Wirkungsbereiches) bzw. Landratsämter (Aufgabe als Staatsbehörde)]	Vorrangig Gemeinschaftsunterkünfte [Bezirksregierungen] oder dezentral [kreisfreie Gemeinden bzw. Landratsämter]
Niedersachsen	Erstaufnahmeeinrichtungen [Landesaufnahmebehörde mit mehreren Standorten und Außenstellen] Notunterkünfte [Landesaufnahmebehörde oder Amtshilfe durch Landkreise bzw. kreisfreie Städte]	[Gemeinden]
Nordrhein-Westfalen	Landeserstaufnahmeeinrichtung* [Bezirksregierung Arnsberg] Erstaufnahmeeinrichtungen [Kommunen] Zentrale Unterbringungseinrichtungen [Bezirksregierungen] Notunterkünfte [Bezirksregierungen oder Amtshilfe durch Kommunen]	[Gemeinden]
	Registrierungshallen	

auf eine weitere Unterbringung in den Kommunen verzichtet werden kann. Die Realität sah aber zumindest bis Anfang 2016 deutlich anders aus.

a) *Erstaufnahme und Registrierung*: Betrachtet man nun die Organisationsstruktur der Erstaufnahme in den Ländern, so zeigt sich folgendes Bild. Überall gibt es so genannte Erstaufnahmeeinrichtungen, Gemeinschaftsunterkünfte und Notunterkünfte, auch wenn diese Einrichtungen mitunter anders bezeichnet werden. Notunterkünfte werden meist in Amtshilfe durch die Kommunen betrieben, gehören aber grundsätzlich zum Erstaufnahmesystem der Länder, welche in der Regel auch die entstandenen Kosten übernehmen. Zudem ist zwischen der Erstaufnahme und der Anschlussunterbringung, „für den Fall, dass die Dauer des Asylverfahrens die zulässige Verweildauer in den Aufnahmeeinrichtungen übersteigt“¹⁵, zu unterscheiden. In Tabelle 1 wird die Organisationsstruktur der Erstaufnahme in den vier Bundesländern, die nach Maßgabe des Königsteiner Schlüssels die meisten Asylbegehrenden aufzunehmen haben, miteinander verglichen.

Es lässt sich erkennen, dass alle hier betrachteten Bundesländer über Aufnahmeeinrichtungen gemäß AsylG verfügen, sei es, dass

Tab. 1: Zuständigkeiten bei der Erstaufnahme und Anschlussunterbringung im Bundesländervergleich (Quelle: Eigene Darstellung.) * laut Planungen des MIK für 2016 (vgl. MIK NRW 2016b).

(Fast-ID) verfügen (BAMF, Aufnahmeeinrichtungen und Ausländerbehörden) mit diesem System ausgestattet. In Papierform wird der mit fälschungssicheren Elementen ausgestattete Ankunftsnachweis von der zuständigen Aufnahmeeinrichtung bzw. Außenstelle des BAMF ausgestellt und „dient als visualisierter Nachweis der Registrierung“¹².

Neben der Erstregistrierung der Asylsuchenden, die die Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder zwar durchzuführen haben, deren rechtliche und prozedurale Ausgestaltung aber keine Länderzuständigkeit ist, liegt der wesentliche Aufgabenschwerpunkt der Länder im Bereich der Unterbringung und Versorgung.

Die Unterbringung soll laut Asylgesetz (AsylG) „bis zu sechs Wochen, längstens jedoch bis zu sechs Monaten“ (§ 47 Abs. 1 AsylG) in Landeseinrichtungen erfolgen¹³. Diese Aufenthaltshöchstdauer wurde Ende Oktober 2015 durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz von drei auf sechs Monate heraufgesetzt, womit sich der Gesetzgeber erhoffte: „Eine Weiterverteilung auf die Kommunen ist damit regelmäßig nicht mehr erforderlich. Hiermit soll eine abschließende und im Ergebnis schnellere Bearbeitung der Asylverfahren noch während des Aufenthalts in einer Erstaufnahmeeinrichtung ermöglicht werden.“¹⁴ Die dahinterstehende Idee ist also, dass in diesen sechs Monaten über den Asylantrag entschieden wird und

diese auch den Namen „Aufnahmeeinrichtung“ oder einen anderen, wie z.B. „Landeserstaufnahmeeinrichtung“ oder nur „Erstaufnahmeeinrichtung“, tragen. Ihre Gemeinsamkeit besteht darin, dass sie die ihnen nach dem AsylG auferlegten Aufgaben erfüllen sollen und durch die Länder finanziert werden. Fragt man je-

¹² Ebd. S. 3.

¹³ Ausländer aus sicheren Herkunftsstaaten müssen sogar bis zur Entscheidung des BAMF in der zuständigen Aufnahmeeinrichtung verbleiben, bzw. bis zum Vollzug der Abschiebung, wenn der Antrag als offensichtlich unbegründet oder unzulässig eingestuft wird.

¹⁴ Deutscher Bundestag 2015a, S.33.

¹⁵ Müller 2013, S.12.

doch danach, wie die Zuständigkeiten in diesem Bereich geregelt sind, ergibt sich kein einheitliches Bild.

In Bayern und Baden-Württemberg zeichnen sich die jeweiligen Bezirksregierungen für die Aufnahmeeinrichtungen verantwortlich, in Niedersachsen wird diese Aufgabe durch eine eigene Behörde im Geschäftsbereich des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport, die Landesaufnahmebehörde Niedersachsen, wahrgenommen. Nordrhein-Westfalen sticht in diesem Vergleich heraus, da Erstaufnahmeeinrichtungen dort auf Basis öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen mit dem Land in kommunaler Trägerschaft betrieben werden¹⁶. Denkbar ist, dass hier Reibungsverluste zwischen den beteiligten Akteuren, der Landesverwaltung (die qua Asylgesetz die Erstaufnahme zu verantworten hat) einerseits und den Kommunen andererseits zu Beeinträchtigungen der asylrelevanten Verfahrensabläufe führen können, die in anderen Bundesländern aufgrund der einheitlichen Zuständigkeit nicht auftreten. Ebenfalls unterscheidet sich die Struktur in NRW von jenen in anderen Bundesländern dadurch, dass neben diesen Erstaufnahmeeinrichtungen (EAE) auch sog. Zentrale Unterbringungseinrichtungen (ZUE) bestehen, für welche wiederum, ähnlich wie in Baden-Württemberg und Bayern, die Bezirksregierungen zuständig sind. Dorthin werden die Asylsuchenden nach einem kurzen Aufenthalt in einer EAE weitergeleitet, bevor sie auf die Gemeinden verteilt werden.

Vor diesem Hintergrund kam 2013 die Projektgruppe „Unterbringung von Asylbewerbern in nordrhein-westfälischen Aufnahmeeinrichtungen“ zu dem Schluss, dass diese „Trennung von Erstaufnahmeeinrichtung und Zentralen Unterbringungseinrichtungen [...] zu Schnittstellen und Zuständigkeitsverschiebungen [führt], die sich durch den gesamten Verlauf des Asylverfahrens ziehen und dieses erschweren oder verlangsamen können.“¹⁷. Auf Grundlage dessen wurden die im vergangenen Jahr neu geschaffenen Erstaufnahmeeinrichtungen in NRW am Konzept der Aufnahmeeinrichtungen „neuen Typs“ ausgerichtet, welches die Zusammenlegung von Erstaufnahmeeinrichtung und Zentraler Unterbringungseinrichtung vorsieht¹⁸, womit man

sich an der Praxis anderer Bundesländer orientiert. Im Zuge dessen soll eine Mindestgröße dieser Einrichtungen von 500 Plätzen anvisiert werden, wodurch dem hohen Betreuungs- und Verwaltungsaufwand Rechnung getragen und auch die Maßgabe nach § 5 Abs. 3 Asylgesetz stets erfüllt werden soll, die vorschreibt, dass das BAMF ab dieser Einrichtungsgröße dort eine Außenstelle einzurichten hat, wodurch zusätzliche Transfers vermieden werden können¹⁹.

Zukünftig möchte die nordrhein-westfälische Landesregierung das Erstaufnahmesystem zudem um eine vorgeschaltete Einrichtung – eine sog. Landeserstaufnahmeeinrichtung (LEA) – mit Standort in

re Bundesländer verteilt werden, so dass für alle Asylsuchenden der Aufenthalt in der LEA nur wenige Stunden betragen soll. Hierdurch bleiben die Aufgaben der EAEen weitestgehend unverändert, das wesentliche Element, das für diese Ebene entfallen wird, ist die EASY-Erfassung.

Schon Ende September 2015 implementierte Baden-Württemberg eine ähnliche Einrichtung, das Zentrale Registrierungscenter in Heidelberg. Hiermit reagierte die Landesregierung vergleichsweise schnell auf die hohen Zugangszahlen, indem nicht nur auf einen Ausbau der Aufnahmekapazitäten gesetzt wurde, sondern Landesprozesse an die veränderten Rahmenbedingungen angepasst wurden.

»Die Aufgabenwahrnehmung in den Bereichen Erstaufnahme und Anschlussunterbringung ist in den Bundesländern unterschiedlich geregelt.«

Bochum ergänzen²⁰. Ob diese Umstrukturierung hin zu einer zentralen Zugangsstelle im Erstaufnahmesystem die Abläufe tatsächlich effizienter gestaltet oder ob damit nur eine weitere, den Verfahrensablauf verkomplizierende Schnittstelle geschaffen wird, muss die Praxis zeigen. Denn bei dieser Landeserstaufnahmeeinrichtung haben sich zukünftig alle Flüchtlinge, die nach NRW kommen, zu melden (gem. § 22 Abs. 2 AsylG) und werden von dort aus „auf die eigentlichen Erstaufnahmeeinrichtungen in NRW“²¹ bzw. auf andere Bundesländer verteilt. Die Aufgaben der LEA bestehen in diesem Zusammenhang in der Durchführung eines medizinischen Vorscreenings, der Fingerabdruckprüfung (Fast-ID), der Überstellung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge in die Obhut der Jugendämter und der Erfassung und Verteilung gemäß EASY. Vor Ort wird dann nur bei denjenigen Personen die komplette erkennungsdienstliche Behandlung durchgeführt, die auf ande-

Entscheidender Unterschied zur geplanten LEA in NRW ist jedoch, dass alle Verfahrensschritte der Erstaufnahme im Heidelberger Registrierungscenter binnen weniger Tage abgeschlossen werden sollen²², es sich also nicht nur um ein reines „Verteilungscenter“ handelt. Hierfür wird auf sog. Verfahrensstraßen gesetzt, welche die Schritte von der Registrierung, über die Gesundheitsprüfung, bis hin zur Stellung des Asylantrags an einem Ort bündeln und eine Registrierung von 600 Personen pro Tag gewährleisten sollen²³.

16 Kostenträger ist dabei aber weiterhin das Land.

17 Projektgruppe 2013, S.27.

18 Vgl. ebd.

19 Vgl. ebd..

20 Vgl. MIK NRW 2016b.

21 MIK NRW 2016b, S.3.

22 Stadt Heidelberg 2015.

23 Landtag Baden-Württemberg 2015b, S. 4f.

Zum Ziel wurde sich gesetzt ca. drei Viertel aller in Baden-Württemberg ankommenden Flüchtlinge dort zu registrieren und dann weiter zu verteilen. Für Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive erfolgt die Weiterleitung an eine Kommune, Personen mit geringer Bleibeperspektive werden hingegen an eine der bisherigen Landeserstaufnahmeeinrichtungen weitergeleitet²⁴. Dieses bereits letztes Jahr initiierte Vorgehen kann als Vorbild für das vom BAMF neu erarbeitete Konzept der Clusterbildung in einem Ankunftszentrum²⁵, welches ebenfalls u.a. zuerst in Heidelberg erprobt wurde, gesehen werden.

So kann es gerade an diesem optimierten Verfahren liegen, dass Baden-Württemberg – im Gegensatz zu den anderen hier betrachteten Bundesländern – auf

den (Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises) bzw. Landratsämter (Aufgabe als Staatsbehörde) in Bayern wirkten im Rahmen eines Notfallplans bei der Unterbringung mit. Hierdurch konnte Bayern Mitte Januar 2016 auf zusätzliche Aufnahmekapazitäten in 111 Notunterkünften zurückgreifen²⁶, in NRW waren es zum gleichen Zeitpunkt mehr als zweieinhalb Mal so viele, nämlich 294²⁷. Dass unterschiedliche Handlungsweisen der Länder bezüglich der (Höhe der) Zuweisungen von Asylsuchenden in die Anschlussunterbringung ebenfalls eine Rolle bei der Entlastung der Erstaufnahmeeinrichtungen gespielt haben, kann an dieser Stelle nur vermutet werden. Fest steht, dass in Baden-Württemberg beispielsweise im August 2015 über 10.000²⁸ Asylsuchende in den Kreisen untergebracht waren,

ebenfalls eine BÜMA erhalten. Anschließend werden sie wieder zurück in ihre Unterbringungseinrichtungen gebracht oder auf andere Bundesländer verteilt²⁹. Zu den weiteren besonderen Einrichtungen gehören die beiden bayerischen Ankunfts- und Rückführungseinrichtungen (ARE), in denen ausschließlich Flüchtlinge mit geringer Bleibewahrscheinlichkeit untergebracht sind, also insb. Personen aus den Balkanstaaten, deren „in der Regel aussichtslose[n] Asylverfahren innerhalb weniger Wochen“³⁰ in den beiden Einrichtungen abgeschlossen werden sollen, so dass „die sich unmittelbar anschließende Rückführung in die jeweiligen Heimatländer“³¹ direkt aus den AREn erfolgen kann. Im Endausbau soll die ARE I an vier Standorten Platz für insgesamt ca. 2.900 Flüchtlinge bieten³², die Kapazität der ARE II soll sogar 4.500 Plätze betragen³³.

»Baden-Württemberg ist mit dem Heidelberger Verfahren vorbildlich.«

die Inanspruchnahme der kommunalen Ebene im Bereich der Erstaufnahme weitestgehend verzichten konnte und in der Lage war, den zusätzlichen notwendigen Bedarf an Unterbringungskapazitäten durch sog. bedarfsorientierte Erstaufnahmeeinrichtungen selbst zu decken. Zumindest konnten unsere Recherchen kein vergleichbares Handeln seitens des Landes hinsichtlich der Beanspruchung kommunaler Notunterkünfte zur Erstaufnahme feststellen, wie es in Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen zu beobachten war. Hier schien es so, dass nahezu allerorts behelfsmäßige Unterbringungsmöglichkeiten aus dem Boden gestampft wurden, sog. „Notunterkünfte“ bzw. „Notaufnahmeeinrichtungen“. Neben entsprechenden Einrichtungen der Länder wurden vor allem die Kommunen in die Pflicht genommen. Niedersachsen und NRW griffen dabei auf den Weg der Amtshilfe zurück, die kreisfreien Gemein-

ohne einen Asylantrag gestellt und damit das Erstaufnahmeverfahren abgeschlossen zu haben. Vergleichbare Zahlen zu den anderen Bundesländern liegen uns nicht vor, dennoch wird deutlich, dass auch die Stellschraube „Zuweisungen in die Anschlussunterbringung“ bei der Bewertung unterschiedlicher Auslastungen in den Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder berücksichtigt werden muss.

Von den bisher aufgeführten Aufnahmeeinrichtungen lassen sich noch zwei weitere „spezielle“ Einrichtungstypen unterscheiden. Nordrhein-Westfalen hatte im September und Oktober 2015 sog. Registrierungshallen an drei Standorten im Land in Betrieb genommen, um die Registrierung von Asylsuchenden zu beschleunigen. Dort werden die entsprechenden Personen jedoch nicht untergebracht, sondern von ihrer Aufnahmeeinrichtung einer Registrierungshalle zugeführt, wo sie

b) *Anschlussunterbringung und Verteilung*: Auch die Organisation der Anschlussunterbringung unterscheidet sich von Bundesland zu Bundesland. Wenn Asylsuchende in NRW die Erstaufnahmeeinrichtung und ggf. eine Zentrale Unterbringungseinrichtung durchlaufen haben, werden sie anhand eines Zuweisungsschlüssels, der die Einwohner- und Flächenanteile berücksichtigt, auf die Gemeinden verteilt. Gleiches gilt in Niedersachsen, hier soll jedoch nur die Einwohnerzahl berücksichtigt werden. Anders sieht dieser Prozess in Bayern und Baden-Württemberg aus. Nach Beendigung des Aufenthalts in einer bayerischen Aufnahmeeinrichtung schließt sich im Normalfall die Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft an, deren Betrieb gleichermaßen in der Verantwortung der Bezirksregierungen liegt. Ebenso wie die Verteilung zwischen den Regierungsbezirken erfolgt auch die Verteilung auf die

24 Vgl. Stadt Heidelberg 2015.

25 Vgl. Bogumil/Hafner/Kuhlmann 2016.

26 Vgl. Bayerischer Landtag 2016.

27 Vgl. MIK NRW 2016a.

28 Vgl. Landtag Baden-Württemberg 2015a.

29 Bezirksregierung Arnsberg 2015.

30 BMI 2015.

31 Ebd.

32 Regierung von Oberbayern 2016, S.1.

33 Regierung von Oberfranken 2016.

Gemeinschaftsunterkünfte innerhalb der Bezirke nach einem festgelegten Schlüssel, der die Landkreise und kreisfreien Städte betrifft. Können in den so geschaffenen Landeseinrichtungen keine Personen mehr untergebracht werden, können Asylsuchende „dezentral“³⁴ zur Unterbringung nach gleichem Schlüssel auf die Landkreise und kreisfreien Städte verteilt werden. In Baden-Württemberg wiederum schließt sich nach dem Aufenthalt in einer Landeserstaufnahmeeinrichtung die sog. Vorläufige Unterbringung an, die durch die Stadt- bzw. Landkreise gewährleistet wird. Bis zum Abschluss des Asylverfahrens, jedoch nicht länger als 24 Monate, verbleiben die Asylsuchenden dort, bevor

schwert dies auch rein praktisch die Zuführung zu den Außenstellen des BAMF und verlängert damit die Phase der Asylantragstellung. Insofern bemühen und bemühen sich die Bundesländer, den Ausbau von Kapazitäten auf Landesebene voranzutreiben. Bayern macht dies u.a. mit dem Ziel „Asylbewerber künftig länger in den Erstaufnahmeeinrichtungen [unterzubringen]“³⁵, so Sozialministerin Emilia Müller. Nichtsdestotrotz wird schon jetzt auf die rückläufigen Belegungszahlen in den Aufnahmeeinrichtungen reagiert. Beispielsweise plant das Land Baden-Württemberg momentan einen Rückbau der Kapazitäten um die Hälfte und damit eine Absenkung von 38.000 auf 19.000

system in Baden-Württemberg, mit dem Heidelberger-Modell als Kernelement, am weitesten fortgeschritten zu sein.

Reform des Verwaltungsvollzugssystems Asyl?

Unsere Analyse hat gezeigt, dass die Flüchtlingskrise zu einer Überforderung des Verwaltungsvollzugssystems und zu erheblichen Vollzugsdefiziten auf Bundes- und Länderebene geführt hat. Dies lässt sich einerseits für die Bundesebene (BAMF) feststellen, so bis heute niemand verlässlich sagen kann, wie viele Flüchtlinge im Jahr 2015 wirklich nach Deutschland gekommen sind. Zudem hat es über ein halbes Jahr gedauert, bis das Konzept des neuen Ankunftsnachweises beschlossen wurde. Nach wie vor ist aber das größte Vollzugsproblem die hohe Anzahl an noch nicht gestellten und noch nicht bearbeiteten Asylanträgen und damit die Dauer des gesamten Asylverfahrens. Hier gibt es nun erhebliche Bemühungen seitens des BAMF, die Dauer des Verfahrens zu verkürzen, einerseits durch einen starken Stellenausbau und andererseits durch Verfahrensverkürzungen durch Clusterbildungen in den neuen Ankunftszentren. Dennoch ist seit dem Sommer 2015 die eigentlich vorgesehene Bearbeitungszeit eines Asylantrages innerhalb von sechs Monaten (maximale Aufenthaltsdauer in einer Erstaufnahmeeinrichtung der Länder) nicht gewährleistet. Auch sind nicht wenige Fälle bekannt, in denen es über ein halbes Jahr gedauert hat, bis die Flüchtlinge überhaupt die Chance hatten, den Antrag zu stellen.³⁸

»So wenig Schnittstellen wie möglich schaffen und eine Anschlussunterbringung in den Kommunen weitestgehend vermeiden.«

sie kreisangehörigen Gemeinden zugeteilt werden können.

In der Gesamtschau lassen sich Gemeinsamkeiten, aber auch Unterschiede bei der Organisation der Erstaufnahme und Unterbringung von Asylsuchenden durch die Bundesländer feststellen. In den Ländern mit Bezirksregierungen nehmen diese Mittelbehörden zentrale Aufgaben wahr, sowohl im Bereich der Koordination als auch im Bereich der praktischen Bereitstellung neuer Aufnahmeeinrichtungen. Zumindest drei der vier betrachteten Länder mussten in der Hochphase des Flüchtlingszugangs im Herbst 2015 Asylsuchende, die sich noch im Status der Erstaufnahme befanden, zu Unterkunftszwecken in Notunterkünften in den Kommunen weiterleiten. Dies ist prinzipiell kein wünschenswerter Zustand, erhöht er doch die Belastungen der Kommunen, die eigentlich für die Integration anerkannter Asylbewerber zuständig sind, zugleich er-

Unterbringungsplätze, da derzeit nur eine Belegung in Höhe von 10.000 Plätzen herrsche³⁶. Zeitgleich solle jedoch sichergestellt werden, dass auf plötzliche Änderungen flexibel reagiert werden könne. Auch Niedersachsens Innenminister Boris Pistorius sieht die Notwendigkeit „eine[r] intelligente[n] Mischung aus aktiven und ruhenden Plätzen“³⁷ die bei Bedarf innerhalb weniger Tage bereitgestellt werden könnten.

Insgesamt spricht viel dafür, dass man sich im Erstaufnahmesystem der Länder an zwei Prinzipien orientiert: Zum einen so wenig Schnittstellen wie möglich zu schaffen und zum anderen eine weitgehende Vermeidung der Anschlussunterbringung in den Kommunen. Flüchtlinge sollten möglichst erst dann an die Kommunen weitergeleitet werden, wenn ihr Asylantrag abschließend bearbeitet und der Status geklärt ist. Orientiert an diesen Prinzipien scheint uns das Erstaufnahme-

34 Der Begriff „dezentral“ wird in der Flüchtlingsunterbringung uneinheitlich genutzt, er kann auch für die Unterbringung in Wohnungen stehen. Hier bezieht er sich jedoch lediglich auf die dezentrale Zuständigkeit bei den Landratsämtern und kreisfreien Städten im Vergleich zur zentralen Zuständigkeit des Landes.

35 Bayerische Staatskanzlei 2016, S. 2.

36 Staatsministerium Baden-Württemberg 2016.

37 Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport 2016.

38 Ein Flüchtling, der Mitte November 2015 in Niedersachsen durch die Erstaufnahmeeinrichtung registriert wurde, bekam frühestens Mitte Mai 2016 einen Termin beim BAMF, um seinen Asylantrag überhaupt erst einmal zu stellen (vgl. Information des MI Niedersachsen am 17.3.2016, zitiert nach Meyer 2016, S. 17).

Andererseits kam es auch in den Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder zu erheblichen Kapazitätsproblemen bei der Registrierung, beim Gesundheitscheck, der Leistungsgewährung und insbesondere der Unterbringung. Teils ist sogar massives Behördenversagen (LaGeSo Berlin) zu konstatieren, das sicherlich verschiedene und vielschichtige Ursachen hat, jedoch auch die Überforderung des Verwaltungsvollzugs auf der Länderebene verdeutlicht. Zwar konnte man in vielen Bundesländern im Schnellverfahren die Kapazitäten an Unterbringungsplätzen hochfahren und ausbauen. Dennoch mussten eine Zeitlang vielerorts die Kommunen Amtshilfe leisten. Die Praxis zeigt überdies, dass Asylbewerber von den Bundesländern nicht selten schon deutlich vor Ablauf dieser Frist auf die Kommunen

Asyl zum einen von anderen Bereichen dadurch, dass der Bund hier inzwischen über eine hoch dezentrierte Verwaltungsstruktur im Bundesterritorium (in Form der BAMF-Außenstellen) verfügt, was (von der BA, der Zollverwaltung und einigen anderen Ausnahmebereichen abgesehen) ansonsten eher untypisch für den deutschen Verwaltungsföderalismus ist. Zum anderen bestand eine wesentliche Anpassungsreaktion auf das „vertrackte Problem“ (wicked problem) der Flüchtlingskrise seit dem Spätsommer 2015 darin, die Schnittstellen zwischen den Ebenen eher noch zu verstärken, Kooperation zu intensivieren (Stichworte „Amtshilfe“; Übertragung von Staatsaufgaben an die Kommunen, gemeinsame Registrierzentren von BAMF und Ländern etc.) und dadurch die Verflechtungstatbestände noch

den, um das Verwaltungsvollzugssystem zu modernisieren. Außerdem schöpfte der Bund seine rechtlichen Möglichkeiten, eine länder- und ebenenübergreifende IT- und Vollzugsharmonisierung herbeizuführen ebenso wenig aus wie manche Bundesländer ihrerseits von vorhandenen Reformoptionen Gebrauch machten, z.B. um offenkundig ineffiziente Behördenstrukturen (Bsp. LaGeSo in Berlin) vollzugstauglich zu gestalten. Natürlich wäre jedes Verwaltungsvollzugssystem angesichts der rasant anwachsenden Flüchtlingszahlen – als wichtigem exogenen Erklärungsfaktor für Vollzugsüberforderung – in Problemlagen geraten; der schlechte Zustand der existierenden Verwaltungsstrukturen im Asylbereich hat die Krise jedoch nicht unerheblich verschärft.

Andererseits sind die hier identifizierten Vollzugslücken auch Ausdruck eines eher grundsätzlichen Dilemmas im Verwaltungsföderalismus, das offenkundig vor allem in Krisenzeiten besonders sichtbar zutage tritt. Denn der Bedarf an zentraler Steuerung, Vollzugsvereinheitlichung und Harmonisierung grundlegender Standards scheint unter den Bedingungen von institutionellem Stress und Problemdruck anzusteigen. Zugleich ist aber die zentralstaatliche Durchgriffsmacht begrenzt, da dem föderalstaatlichen Erfordernis dezentraler Autonomie und subnationaler Gestaltungsfreiheit Rechnung zu tragen ist. Steuerungsbedarf und Steuerungsmöglichkeiten fallen somit tendenziell auseinander. So hat die hier vorgelegte bundesländervergleichende Analyse gezeigt, dass die hohe Varianz von institutionellen Lösungen im Vollzugssystem Asyl, die auf der Länderebene herrscht, nicht automatisch zu einem „Wettbewerb“ um die beste Vollzugslösung führt (wie es die ökonomische Theorie des Föderalismus nahelegt), sondern dass „Good Practices“ (Bsp. Heidelberger-Modell) Gefahr laufen, Insellösungen zu bleiben und keine Ausbreitung in der „Fläche“ erfahren. Auch die IT-bezogene Vereinheitlichung und Harmonisierung erwies sich als schwerfällig.

Auf die Überforderung des Vollzugssystems ist sowohl in den Ländern als auch beim Bund inzwischen reagiert worden. Dabei herrscht grundsätzlich die Tendenz einer Optimierung im Status Quo vor, d.h. einer eher inkrementellen Anpassung

»Die hohe Varianz von institutionellen Lösungen im Vollzugssystem Asyl führt nicht automatisch zu einem ‚Wettbewerb‘ um die beste Vollzugslösung.«

verteilt wurden, wobei hier Unterschiede zwischen den Bundesländern bestehen. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es sich bei der Bewältigung der aktuellen Flüchtlingskrise einerseits um eine für den deutschen Verwaltungsföderalismus typische Steuerungs- und Koordinationsaufgabe handelt, die durch Verflechtungsstrukturen im Mehrebenensystem, vertikale und horizontale Koordinationszwänge und das Zusammenwirken von Bund, Ländern und Kommunen gekennzeichnet ist. Andererseits scheint derzeit der Verflechtungsgrad im Verwaltungsvollzug gerade in diesem Aufgabenfeld ungewöhnlich hoch, was aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht eine mögliche Erklärung für Vollzugsdefizite und die beschriebene Überforderung der Vollzugsebene bieten könnte. So unterscheidet sich das Verwaltungsvollzugssystem

auszubauen. Während damit auf der einen Seite der institutionelle Verflechtungsgrad noch gestiegen ist, was sich als eine durchaus rationale Reaktion auf Handlungszwänge in Krisenzeiten interpretieren lässt, waren aber auf der anderen Seite weder die organisatorischen Strukturen noch die Prozesse, Steuerungsinstrumente und technischen Voraussetzungen (Stichwort IT-Kompatibilität) gegeben, um eine solche intensivere Mehrebenenkooperation problemadäquat und effizient bewerkstelligen zu können.

Die Erklärungsfaktoren für diese institutionelle Überforderung sind einerseits, wie beschrieben, „hausgemacht“. So sind nötige und mögliche Reformen lange Zeit „verschleppt“ und ist die Phase des dramatischen Rückgangs an Asylbewerbern in den Jahren zuvor nicht genutzt wor-

von Strukturen und Prozessen, ohne dass grundlegende Funktionsverschiebungen zwischen Ebenen realisiert werden. Diese Orientierung am Status quo, verbunden mit kleinschrittigen, eher situativen Anpassungen an krisenbedingte Handlungszwänge, hat sicher einerseits den Vorteil, dass Veränderungen eher wenig riskant sind und dem – gerade in Krisenzeiten – nachvollziehbaren Bedürfnis nach Erwartungssicherheit entgegenkommen, wie es im Übrigen auch im Zuge der Verwaltungstransformation in Ostdeutschland nach der Wende vorherrschte und prägend war. Andererseits stellt sich die Frage, inwieweit das resultierende Institutionalisierungsergebnis sich auch künftig als krisenfest und nachhaltig erweisen wird.

Sucht man nach möglichen alternativen Reformoptionen jenseits der Optimierung im Status quo, so sind mindestens zwei grundlegende Varianten denkbar, wobei

Vorgaben zuständig sind. Konkret würde das bedeuten, dass der Bund sich zukünftig auf die Rechtsetzung, Standardfestlegung und Finanzierung im Bereich Immigration beschränkt, wohingegen die Länder und Kommunen dann komplett für den Gesetzesvollzug, d.h. Registrierung, Verteilung, Integration, aber auch Asylverfahren zuständig wären. Innerhalb einer solchen Konstruktion könnte sogar ein weiterer Schritt in Richtung einer Entflechtungs- und Trennstruktur darin bestehen, dass eine echte Kommunalisierung ausgewählter Vollzugsaufgaben im Bereich Immigration stattfindet, etwa auf die Ebene der kreisfreien Städte, was dann zu einer klareren Ebenenabschichtung im Verhältnis von Landes- und Kommunalebene und „Entstaatlichung“ der Kommunen führen würde.

Für die Entflechtungs- und Dezentralisierungsvariante könnte die empirische

gänge von Flüchtlingen dann notgedrungen von den Landeseinrichtungen auf die Kommunen verteilt werden mussten, ohne – wie es der Rechtsnorm entsprochen hätte – einen Antrag beim BAMF gestellt zu haben.

Aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht bestehen bekannte Vorteile von Entflechtungs- und Dezentralisierungsmodellen darin⁴¹, dass sich Schnittstellen, ebenenübergreifende Koordinationszwänge und dadurch Transaktionskosten reduzieren lassen. Nachteile liegen aber ebenso auf der Hand, insbesondere die dann natürlich noch geringeren (zentral-) staatlichen Steuerungsmöglichkeiten im Vollzug, dadurch bedingte schlechtere Chancen auf Standardisierung, Harmonisierung und Vereinheitlichung von Vollzugsprozessen, was ja gerade in der Flüchtlingskrise ein spezifisches Vollzugsproblem war/ist, und mögliche regionale Disparitäten. Folgeprobleme könnten eine ungleiche Behandlung von Adressaten, Standardunterschiede im Vollzug und weitere Vollzugslucken wegen defizitärer horizontaler Koordination zwischen den Ländern/Kommunen sein. Allerdings ließen sich manche der negativen Folgewirkungen einer solchen Entflechtung und Dezentralisierung möglicherweise auffangen, indem man Teile des Verwaltungsvollzugs als Bundesauftragsverwaltung (mit entsprechenden weitreichenden Eingriffs- und Steuerungsmöglichkeiten des Bundes) institutionalisiert und auf die „radikalere Variante“ eines ausschließlichen Landesvollzugs in eigener Verantwortung der Länder verzichtet.

Die andere Option, um zu klarerer Aufgabenabschichtung zu gelangen, besteht darin, Entflechtung mit Zentralisierung zu verknüpfen. Diese Variante liefere zwar der für Deutschland typischen überwiegend dezentral-lokalen Verwaltungsorganisation zuwider. Allerdings könnte sie angesichts der besonderen Handlungszwänge im Politikfeld der Immigration

»Bisher herrscht grundsätzlich die Tendenz einer Optimierung im Status quo vor.«

hier die politische Machbarkeit und Umsetzbarkeit, die teils sicher als problematisch anzusehen ist, ausgeblendet bleiben soll.

Zunächst könnte nach Entflechtungspotenzialen zwischen Bundes- und Landesebene gefragt werden, also inwieweit angesichts der konstatierten Probleme von Verwaltungsverflechtung im Asylrecht eine klarere Aufgabenabschichtung zwischen den Ebenen möglich ist. Paradoxerweise könnte sich diese einerseits aus einer konsequenteren Realisierung von bereits bekannten kooperativ-föderalen Grundprinzipien ergeben, wonach der Bund sich überwiegend auf die Gesetzgebung beschränkt und Standards vorgibt, während die Länder und Kommunen eigenverantwortlich für den Vollzug dieser

Beobachtung sprechen, dass das BAMF zur Bewältigung der Flüchtlingskrise denkbar schlecht gewappnet war³⁹ und sogar zugespitzt vom Versagen der bundesunmittelbaren Verwaltung die Rede ist⁴⁰. Dagegen zeigt sich die im Vergleich offenbar höhere Verwaltungskapazität und -tauglichkeit der Länderebene darin, dass die Prozesse der Erstregistrierung in den Ländern erheblich schneller abliefen als die Antragsannahme in den Außenstellen des BAMF, so dass viele Asylbegehrende über lange Zeiträume hinweg gar nicht die Möglichkeit hatten, überhaupt einen Termin beim BAMF zu bekommen und ihren Antrag zu stellen. Dadurch entstand ein „Stau“ von noch nicht eingereichten, aber beabsichtigten Asylanträgen. Dies wiederum führte dazu, dass die betreffenden Asylbegehrenden aufgrund neuer Zu-

39 Siehe dazu Bogumil/Hafner/Kuhlmann 2016.

40 Vgl. Meyer 2016.

41 Vgl. Kuhlmann 2015, S. 190; Kuhlmann/Wollmann 2014, S. 40.

durchaus überlegenswert sein. Dabei ginge es nicht darum, dass der Bund, wie ansonsten üblich, den Vollzug den Ländern überlässt, sondern umgekehrt, dass er weitere Vollzugszuständigkeiten übernimmt und seine ansonsten überwiegen rechtsetzende Funktion durch mehr exekutive Zuständigkeiten ergänzt. So wäre es denkbar, dass die Bundesverwaltung neben dem Asylverfahren weitere Aufgaben der Immigration übernimmt und zukünftig auch für die Erstaufnahme, Registrierung und Verteilung zuständig ist. Angesichts dessen, dass die Bundesverwaltung infolge ihrer massiven „Territorialisierung“ in Form von BAMF-Außenstellen ohnedies

zite aber nicht zu verantworten haben. Bündelt man nun diese unterschiedlichen Zuständigkeiten und führt sie vollständig in die Verantwortung des Bundes, dann käme es einerseits zu klareren Verantwortlichkeitsstrukturen (accountability) im Vollzugssystem. Andererseits könnte dies auch die Anreize für eine effizientere Verwaltungsorganisation steigern, da der Bund in diesem Modell auch die Folgewirkungen eigener Vollzugsdefizite zu tragen und zu kompensieren hätte. Denn vor allem er kann durch seine ausschließliche Kompetenz im Bereich der Außenpolitik noch am ehesten aktiv Immigrations- und Fluchtbewegungen beeinflussen, demge-

»Wichtig wäre es, dass es zu einer deutlichen Entflechtung und einem Abbau von Schnittstellen kommt.«

schon stark dezentral operiert und über zahlreiche Standorte verfügt, könnte die Übernahme der Verantwortung für die dazugehörigen Aufnahmeeinrichtungen naheliegen und dürften sich die dadurch entstehenden Reform- und Umstellungskosten vermutlich in Grenzen halten. Ein weiteres Argument für eine solche Zentralisierung im Bereich Immigration ist die Tatsache, dass die Länder momentan in der Pflicht stehen, die Unterbringung in Erstaufnahmeeinrichtungen für sechs Monate sicherzustellen, solange noch kein Asylantrag gestellt wurde und die Asylsuchenden nach dem AsylG verpflichtet sind, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen. Eine lange Verfahrensdauer bei der Annahme und Bearbeitung von Asylanträgen und Terminengpässe für Anhörungen im BAMF führen also zu Folgeproblemen bei der Erstaufnahme in den Ländern. Insofern wirkt sich die (defizitäre) Verwaltungskapazität des Bundes (BAMF) massiv auf die Vollzugssituation in den Ländern aus, die diese Defi-

genüber befinden sich die Bundesländer in einer passiven Rolle. In diesem Modell wären die Länder und Kommunen ausschließlich und eigenverantwortlich für die Anschlussunterbringung, Leistungsgewährung und Integration zuständig, was angesichts des klaren subnational-lokalen Bezugs und der dezentralen Steuerungserfordernisse, die mit diesen Aufgaben verbunden sind, eine sachlich durchaus sinnvolle Kompetenzzuschreibung und -eingrenzung sein könnte.

Zusammenfassend sind drei Wege denkbar, die Optimierung im Status quo (am realistischen) oder die zwei radikaleren Reformwege, eine stärkere Dezentralisierung oder eine stärkere Zentralisierung. Egal, welchen Weg man geht, wichtig wäre es, dass es zu einer deutlichen Entflechtung und einem Abbau von Schnittstellen kommt, um die oben beschriebenen Problemlagen soweit wie möglich zu vermeiden.

Literatur

Bayerische Staatskanzlei (2016): Pressemitteilung Nr. 106 vom 12.04.2016. Bericht aus der Kabinettsitzung. Im Internet unter: <<http://www.bayern.de/wp-content/uploads/2016/04/160412-Ministerrat.pdf>>, letzter Abruf am 27.04.2016.

Bayerischer Landtag (Hrsg.) (2016): Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Markus Rinderspacher SPD vom 26.11.2015. Flüchtlingsunterbringung in bayerischen Gemeinden, Landkreisen und Bezirken. 17. Wahlperiode (08.04.2016), Drucksache 17/9998.

Bezirksregierung Arnsberg (2015): Ehemalige Harewood Kaserne Herford. Zentrale Registrierungsstelle für Flüchtlinge startet. Im Internet unter: <http://www.bezreg-arnsberg.nrw.de/presse/2015/09/164_15/index.php>, letzter Abruf am 27.04.2016.

BMI – Bundesministerium des Innern (2015): Bamberg und Heidelberg: Modellprojekte für Deutschland?. Im Internet unter: <<http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2015/10/besuch-in-bamberg-und-heidelberg.html>>, letzter Abruf am 27.04.2016.

Bogumil, Jörg, Hafner, Jonas, Kuhlmann, Sabine (2016): Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise – Vollzugsdefizite und Koordinationschaos bei der Erstaufnahme und der Asylantragsbearbeitung, in: Die Verwaltung 49 (2016) 2, S. 1-13.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2015a): Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes. 18. Wahlperiode (29.09.2015), Drucksache 18/6185.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2015b): Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken (Datenaustauschverbesserungsgesetz). 18. Wahlperiode (15.12.2015), Drucksache 18/7043.

Kommunal (Hrsg.) (2016): Der große Leerstand in den Flüchtlingsunterkünften. Im Internet unter: <<https://kommunal.de/artikel/der-grosse-leerstand-in-den-fluechtlingsunterkuenften/>>, letzter Abruf am 27.04.2016.

Kuhlmann, Sabine (2015): Administrative Reforms in the Intergovernmental Setting: Impacts on Multi-Level Governance from a Comparative Perspective. In: Ongaro, Edoardo (Hrsg.): MultiLevel Governance: The Missing Linkages. Bingley: Emerald; Series "Critical Perspectives on International Public Sector Management". Vol. 4, S. 183-215

Kuhlmann, Sabine, Wollmann, Hellmut, (2014): Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.

Landtag Baden-Württemberg (Hrsg.) (2015a): Kleine Anfrage des Abg. Joachim Kößler CDU und Antwort des Ministeriums für Integration. Asylverfahren – Zustände in den Landeserstaufnahmestellen und Umgang mit Datenschutz. 15. Wahlperiode (29. 07. 2015), Drucksache 15/7237.

Landtag Baden-Württemberg (Hrsg.) (2015b): Antrag der Abg. Andreas Glück u.a. FDP/DVP und Stellungnahme des Ministeriums für Integration. Erstaufnahmestandorte bedarfsge-

mäß ertüchtigen. 15. Wahlperiode (27. 10. 2015), Drucksache 15/7618.

Meyer, Hubert (2016): Migration, Asyl und Integration als organisatorische Herausforderung für Land und Kommunen, in: Verwaltung & Management, 3/2016, S. 144-156.

MIK NRW – Ministerium für Inneres und Kommunales (2016a): Schriftlicher Bericht des Ministers für Inneres und Kommunales „Planungsstand bezüglich neuer Aufnahmeeinrichtungen für Asylbewerber und aktuelle Situation in den Einrichtungen“ vor der Sitzung des Innenausschusses am 21. Januar 2016 – Antrag der Fraktion der PIRATEN. Landtag Nordrhein-Westfalen, 16. Wahlperiode (13.01.2016), Vorlage 16/3598.

MIK NRW – Ministerium für Inneres und Kommunales (2016b): Asylsystem im Jahr 2016: Planung und Organisation der Aufnahmeeinrichtungen des Landes. Im Internet unter: <<http://koelner-fluechtlingsrat.de/neu/userfiles/pdfs/2016-03-17Erlass.pdf>>, letzter Abruf am 27.04.2016.

Müller, Andreas (2013): Die Organisation der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern in Deutschland, Im Internet unter: <<https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/Studien/wp55-emn-organisation-und-aufnahme-asylbewerber.pdf?>>, letzter Abruf am 27.04.2016.

Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport (2016): Niedersächsische Kommunen in Not – Wird die Landesregierung helfen? Im Internet unter: <[http://www.mi.niedersachsen](http://www.mi.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=14797&article_id=142507&_psmand=33)

[de/portal/live.php?navigation_id=14797&article_id=142507&_psmand=33](http://www.mi.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=14797&article_id=142507&_psmand=33)>, letzter Abruf am 27.04.2016.

Projektgruppe „Unterbringung von Asylbewerbern in nordrhein-westfälischen Aufnahmeeinrichtungen“ (2013): Projektbericht. Unterbringung von Asylbewerbern in nordrhein-westfälischen Aufnahmeeinrichtungen. Im Internet unter: <http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Dokumente/Themen_und_Aufgaben/Auslaenderfragen/pb_unterbringung.pdf>, letzter Abruf am 27.04.2016.

Regierung von Oberbayern (2016): FAQs Ankunfts- und Rückführungseinrichtung (ARE) I. Im Internet unter: <http://www.regierung.oberbayern.bayern.de/imperia/md/content/regob/internet/dokumente/presse/faqs_are_1_max-immelmann.pdf>, letzter Abruf am 27.04.2016.

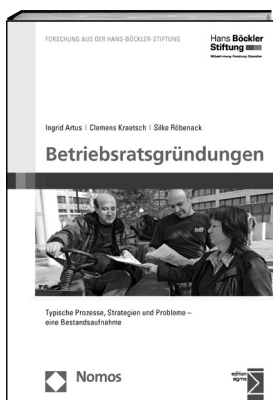
Regierung von Oberfranken (2016): Ankunfts- und Rückführungseinrichtung Bamberg (ARE). Im Internet unter: <http://www.regierung.oberfranken.bayern.de/buerger_und_staat/migranten/are_bamberg/index.php>, letzter Abruf am 27.04.2016.

Stadt Heidelberg (2015): PHV: Oberbürgermeister Dr. Eckart Würzner bildet Sonderstab und richtet Finanztopf für Sofortmaßnahmen ein. Im Internet unter: <http://www.heidelberg.de/hd/Lde/21_09_2015+PHV_+Oberbuergemeister+Dr_+Eckart+Wuerzner+bildet+Sonderstab+und+richtet+Finanztopf+fuer+Sofortmassnahmen+ein.html>, letzter Abruf am 27.04.2016.

Staatsministerium Baden-Württemberg (2016): Land passt Erstaufnahme an Zugangssituation an. Im Internet unter: <<https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemittteilung/pid/land-passt-erstaufnahme-an-zugangssituation-an/>>, letzter Abruf am 27.04.2016.

Südwestrundfunk (2015): NRW-Innenminister Jäger (SPD): Registrierstellen an den Grenzen denkbar/HaftModell „muss auf jeden Fall vom Tisch“, 05.11.2015. Im Internet unter: <<http://www.swr.de/-/id=16222120/property=download/nid=660264/gyhux4/swr2-tagesgesprach-20151105.pdf>>, letzter Abruf am 27.04.2016.

Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung



Betriebsratsgründungen

Typische Prozesse, Strategien und Probleme – eine Bestandsaufnahme

Von Prof. Dr. Ingrid Artus, Clemens Kraetsch und Dr. Silke Röbenack

2015, 287 S., brosch., 27,90 €

ISBN 978-3-8487-2517-5

eISBN 978-3-8452-7133-0

(Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung (HBS), Bd. 181)

nomos-shop.de/26534

In diesem Buch werden zum ersten Mal systematische Befunde über Anlässe, soziale Prozesse, Verlaufsformen und Erfolgchancen von BR-Gründungen präsentiert, die auf einer breiten empirischen Basis aus qualitativen Betriebsfallstudien beruhen. Es zeigt sich, dass solche Gründungen einen typischen Phasenverlauf aufweisen und voraussetzungsreich sind.



Unser Wissenschaftsprogramm ist auch online verfügbar unter: www.nomos-elibrary.de

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter 07221/2104-37.

Portofreie Buch-Bestellungen unter www.nomos-shop.de

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



Nomos