

## **Verwaltungshandeln in der Flüchtlingspolitik – Probleme durch bürokratische Hemmnisse**

Vortrag im AK Bürokratieentlastung der öffentlichen Verwaltung am 5.6.18

Prof. Dr. Jörg Bogumil

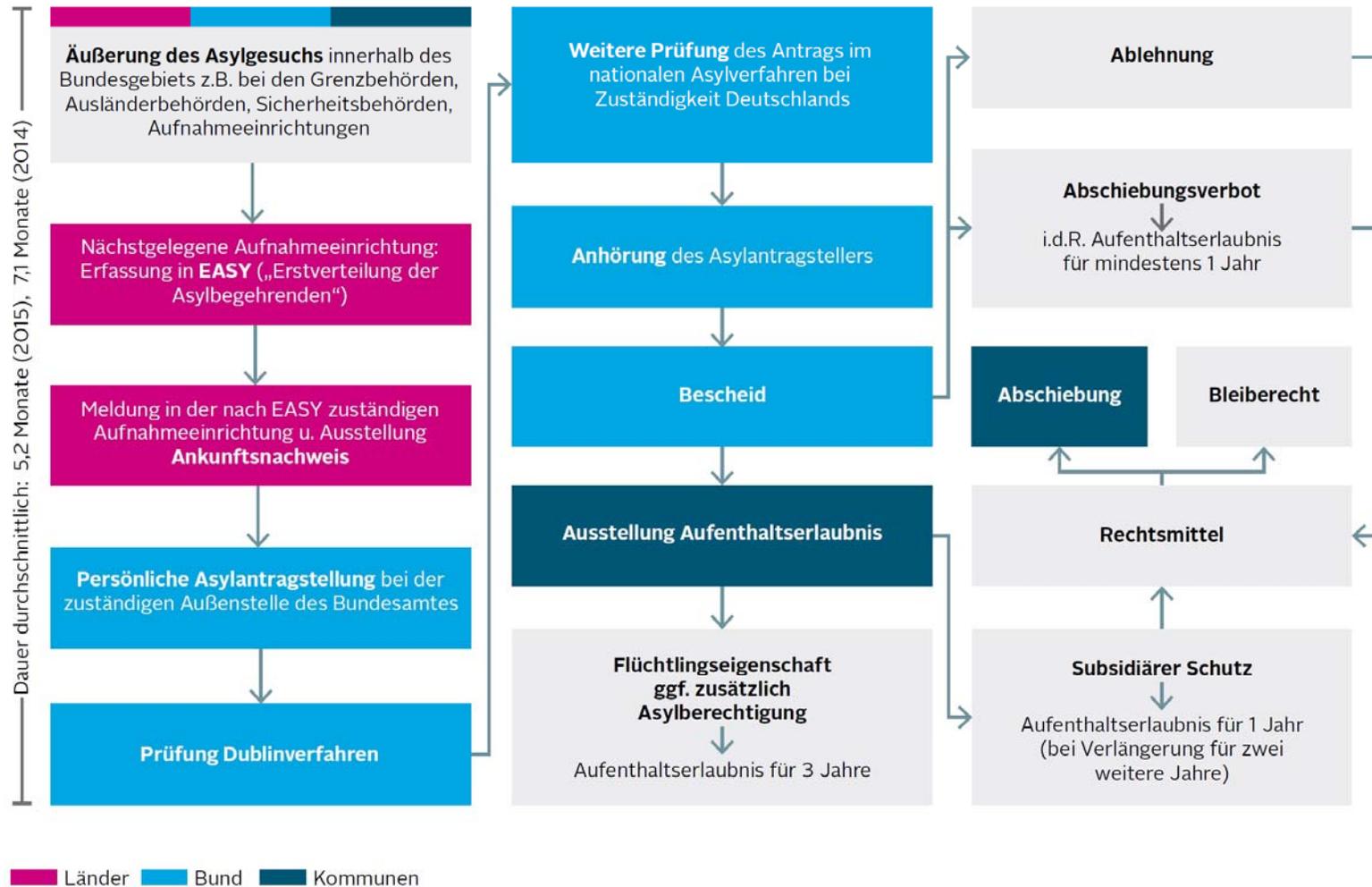
## 0 Gliederung

1. Zuständigkeitsverteilung im Bereich der Asylverfahren und Integration von Zuwanderern
2. Ausgewählte Beispiele für bürokratische Hemmnisse
3. Grundprobleme des Verwaltungshandelns
4. Handlungsempfehlungen

# Zuständigkeitsverteilung im Bereich der Asylverfahren und Integration von Zuwanderern

# 1.1 Das Asylverfahren im Verwaltungsföderalismus

ABBILDUNG 1: Das Asylverfahren im Verwaltungsföderalismus



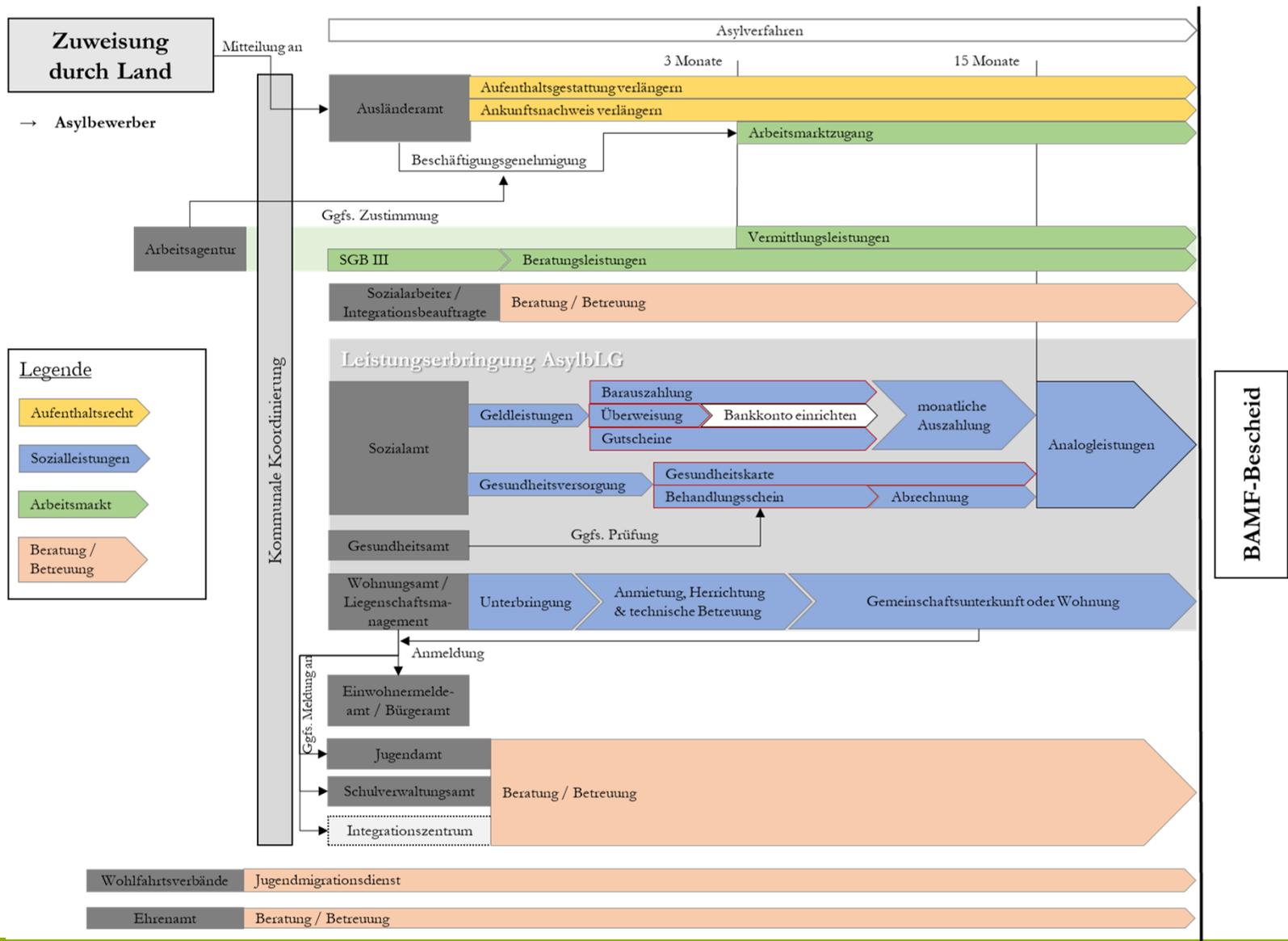
Quelle: Bogumil et al. 2016a.

©Stiftung Mercator

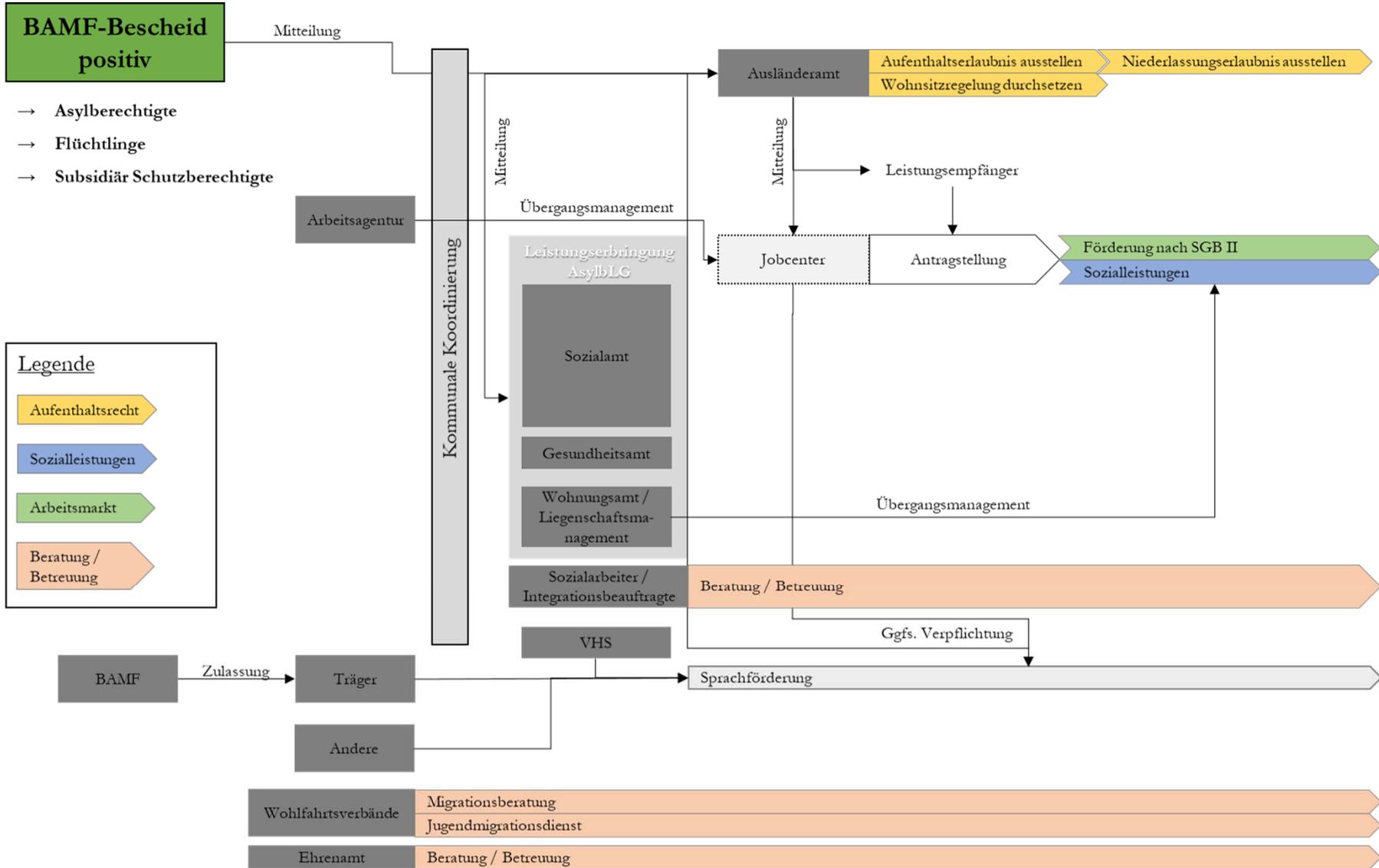
## 1.2 Verwaltungszuständigkeiten

	Rechtsgrundlage	Zuständiges Bundesministerium	Ausführende Behörde
<b>Asylverfahren</b>	<b>Asylgesetz</b> (AsylG)	Bundesministerium des Innern (BMI)	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)
<b>Aufenthaltsstatus</b>	<b>Aufenthaltsgesetz</b> (AufenthG)	Bundesministerium des Innern	Kommunale Ausländerbehörde [als übertragene Aufgabe der Länder]
<b>Sozialleistungen</b>	<b>Asylbewerberleistungsgesetz</b> (AsylbLG)	Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)	Kommunales Sozialamt
	Nach 15 Monaten: <b>Analogleistungen</b> (SGB XII)		Kommunales Sozialamt
	Bei Anerkennung: <b>Grundsicherung für Arbeit-suchende</b> (SGB II) und <b>Sozialhilfe</b> (SGB XII)		Jobcenter / Kommunales Sozialamt
<b>Arbeitsmarkt</b>	<b>Arbeitsförderung</b> (SGB III)	Bundesministerium für Arbeit und Soziales	Bundesagentur für Arbeit (BA)/ Arbeitsagenturen
	Bei Anerkennung: <b>Grundsicherung für Arbeit-suchende</b> (SGB II)		Jobcenter
<b>Integration</b>	<b>Aufenthaltsgesetz</b> Integrationskurse	Bundesministerium des Innern	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)
	<b>Kommunale Selbstverwaltung</b> Sprache, Wohnen, Gesundheit, Bildung		Kommunen durch Sozialämter, Wohnungsämter, Kommunale Integrations- zentren, Jobcenter
	<b>Schulgesetze der Länder</b> Beschulung		Länder durch unterschiedliche Schulbehörden Kommunale Schulver- waltungsämter

# 1.3 Kommunale Verwaltungsprozesse im Asylverfahren



# 1.4 Kommunale Verwaltungsprozesse nach Anerkennung

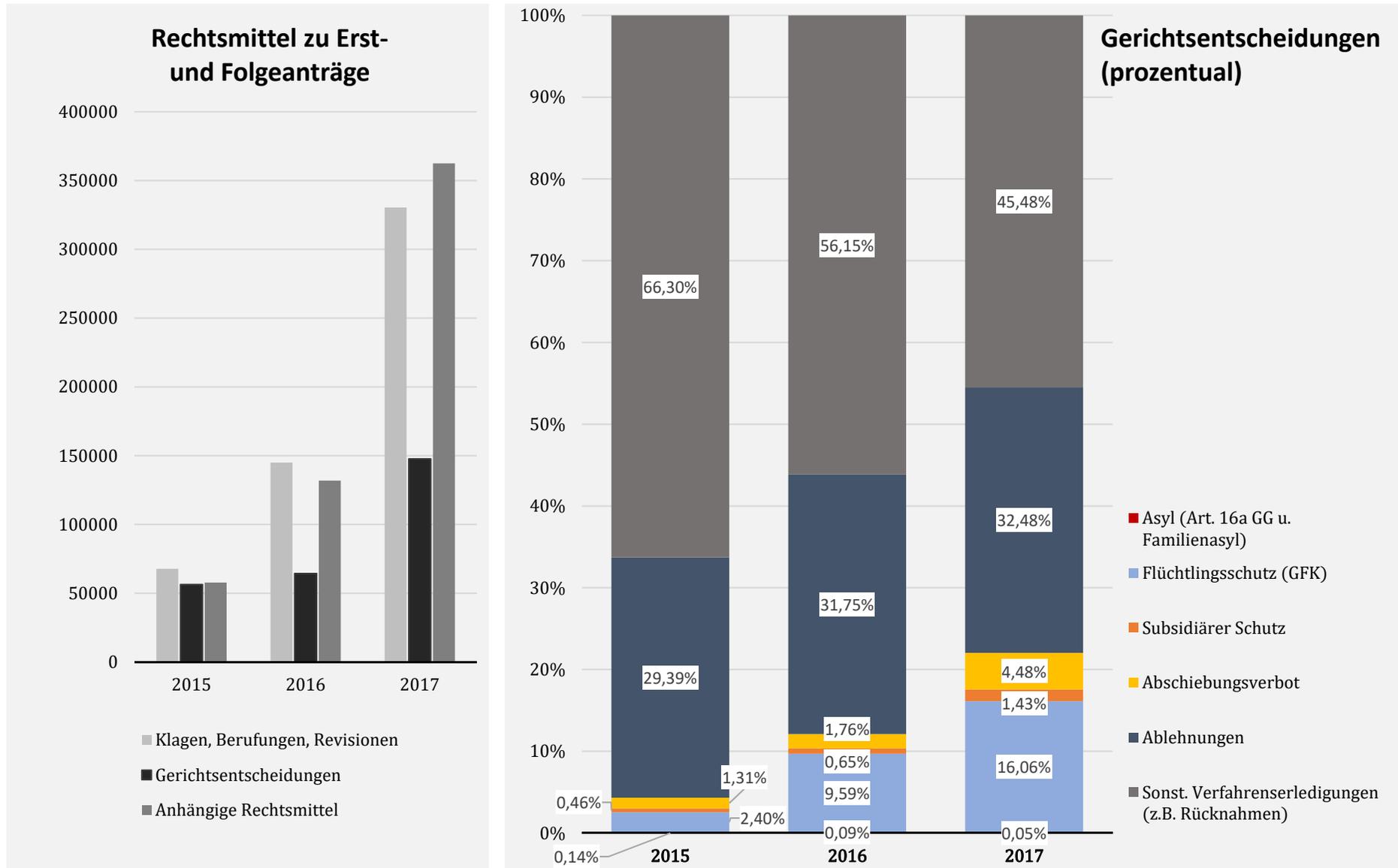


## Ausgewählte Beispiele für bürokratische Hemmnisse

## 2.1 Ausgewählte Beispiele für bürokratische Hemmnisse

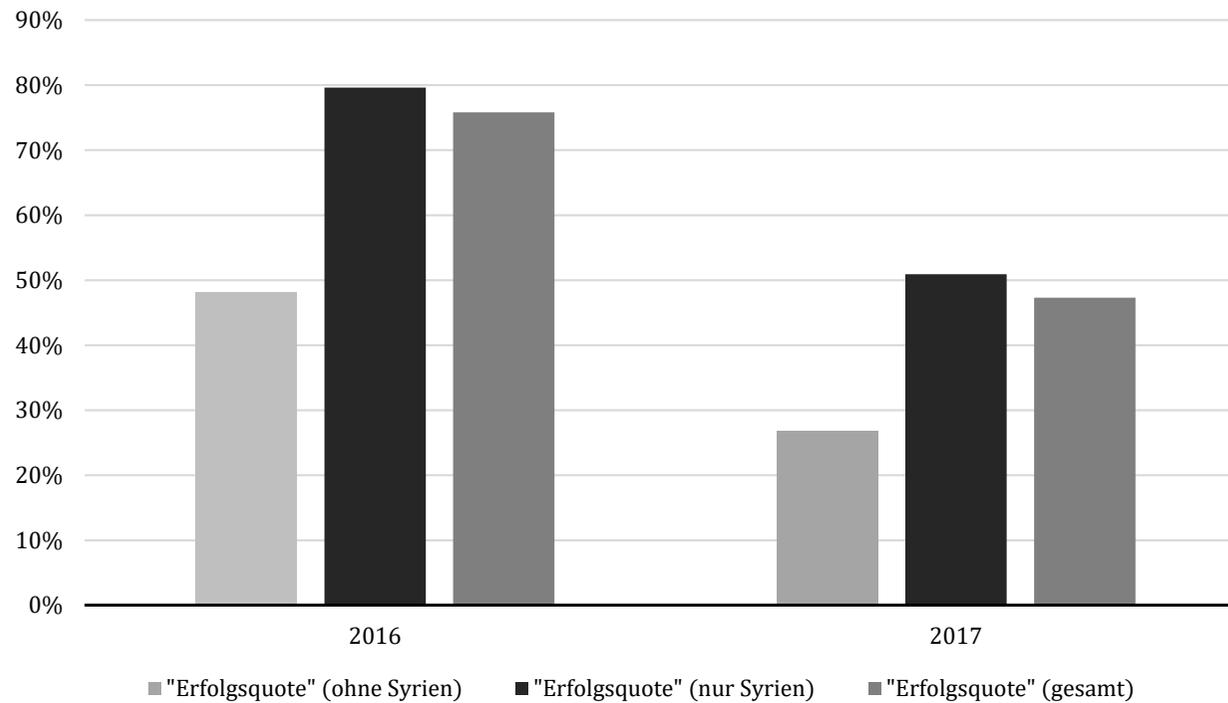
- Vielfältige Koordinations- und Datenaustauschprobleme innerhalb und zwischen Behörden
- Asylantragsbearbeitung im BAMF bis Mitte/Ende 2017: Quantität vor Qualität?
- Berg an Verwaltungsgerichtsverfahren, sehr hohe Klagequote, relativ hohe Erfolgsquote der Kläger (relativiert im Übrigen den „Eindruck aus Bremen“, das BAMF agiere „flüchtlingsfreundlich“)
- Rechtskreiswechsel zwischen AsylbLG/SGB II sowie SGB II/SGB III
- Verkomplizierung der Rechtslage durch häufige Rechtsänderungen (allein das AufenthG wurde in der Zeit von Juli 2015 bis Juli 2017 mehr als zwanzig Mal geändert) mit der Folge, dass der Erfüllungsaufwand insbesondere in den Ausländerbehörden erheblich steigt und sich Vollzugsprobleme ergeben

## 2.2 Verwaltungsgerichtsentscheidungen



## 2.3 Verwaltungsgerichtsentscheidungen

Rechtsmittel gegen vom BAMF auf subsidiären Schutz entschiedene Asylanträge



## 2.4 Ausgewählte Beispiele für bürokratische Hemmnisse

- Überzogene Einzelfallprüfungen z.B. beim Zuschuss für Wohnungseinrichtung durch Sozialämter oder Jobcenter oder bei der Prüfung der Beschäftigungserlaubnis
- Zeitaufwändige Verfahren bei der Anerkennung von Schulabschlüssen (Wartezeiten über 6 Monate in NRW) und sonstigen Anerkennungen (Approbationen etc.)
- z.T. hoher Verwaltungsaufwand im Bereich der Abwicklung der Gesundheitsversorgung (Ausstellen von Behandlungsscheinen, ggfs. Rücksprache mit Gesundheitsamt, Abrechnung) durch Sozialämter
- „Förderdschungel“ zwischen den Ministerien überfordert lokale Ebene
- aber auch noch Gesetzeslücken:
  - Anhebung des Alters für Schulbesuchsberechtigung (auf 25 Jahre wie in Bayern)
  - Bezug von Analogleistungen: SGB XII sieht Leistungsausschluss nach 15 Monate vor, führt zur Förderlücke bei Aufnahme eines Studiums oder einer Ausbildung
  - Änderungen im BaföG, damit Krieg und Flucht als unabweisbarer Grund für Studienabbruch anerkannt wird

# Grundprobleme des Verwaltungshandelns

## 3.1 Grundprobleme

Gründe für **vielfältige Vollzugs- und Koordinationsdefizite** sind:

- suboptimale gesetzliche Zuständigkeitszuordnungen mit der Folge einer sehr hohen Anzahl von Schnittstellen und Abstimmungsnotwendigkeiten
- die Fallzahlen, die Personalausstattung und damit zusammenhängend die Qualität des Verwaltungshandelns,
- die Organisation des persönlichen Kontaktes mit den Antragstellern und die Art der Leistungsgewährung (überzogene Einzelfallprüfungen)
- formale Regelungen, die die Besonderheit der spezifischen Zielgruppe nicht hinreichend berücksichtigen, sowie
- ein uneinheitliches Verwaltungshandeln aufgrund zu häufiger Rechtsänderungen.

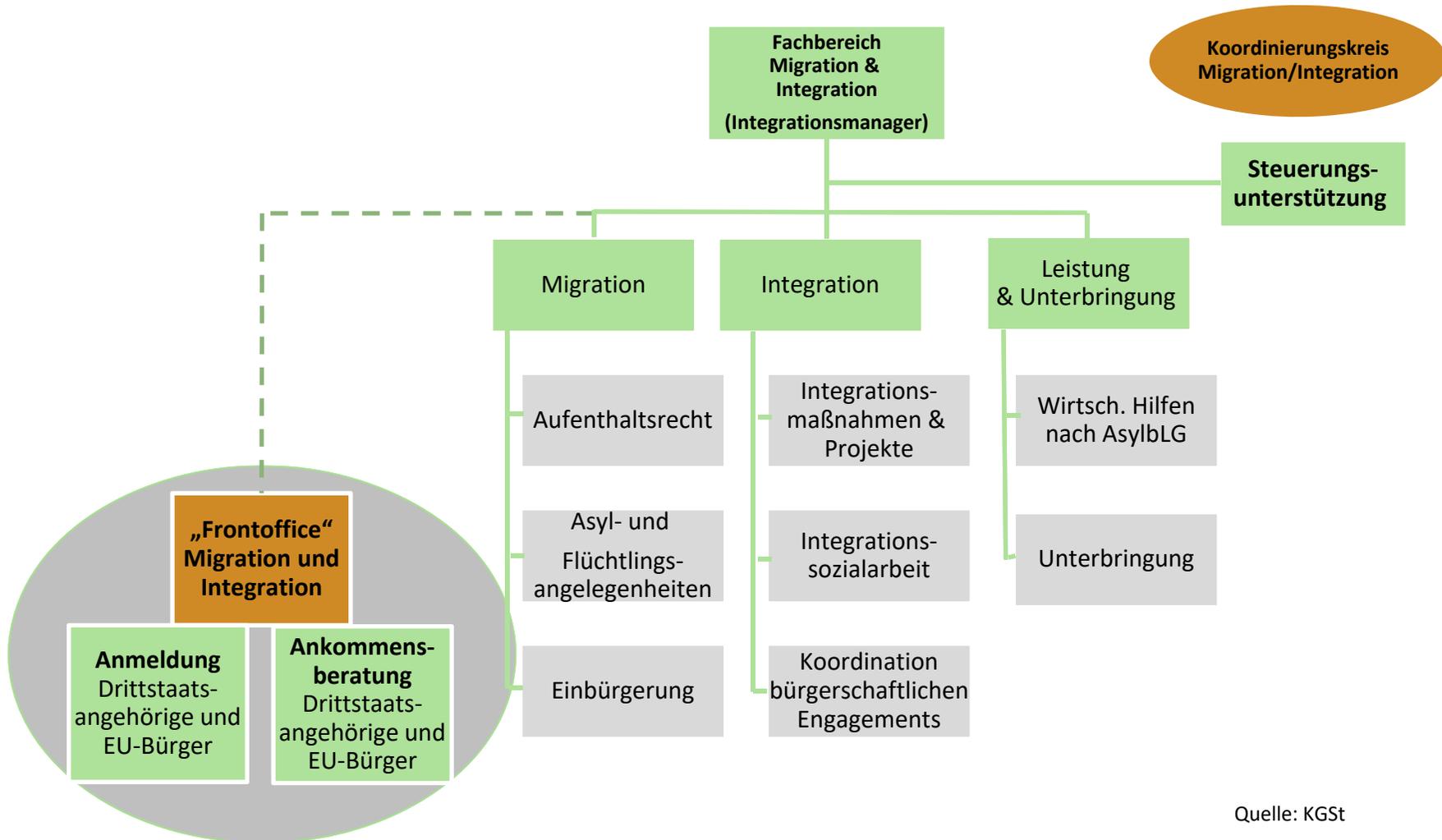
# Handlungsempfehlungen

## 4.1 Handlungsempfehlungen

### Optimierungen im bestehenden System der Zuständigkeiten:

- Verbesserung der Absprache und des Datenaustausches zwischen Bund, Ländern und Kommunen und in den Gebietskörperschaften selbst
- Vermeidung des Rechtskreiswechsels von Leistungen des AsylbLG / SGB III zum SGB II durch die Abschaffung des AsylbLG und Öffnung des SGB II generell für Asylbewerber
- prozessorientierte Bündelung von Verwaltungstätigkeiten auf kommunaler Ebene; Aufbau eines kommunal koordinierten Fallmanagements („Kein Flüchtling schafft es ohne Hilfe die Verwaltungsprozesse zu meistern“)

## 4.2 Organisationsmodell eines Fachbereichs „Migration und Integration“



## 4.3 Integrationsmanagement in Hamm

- Zielgruppenspezifische Integrationsplanung (Fallmanagement) zur Schaffung von Zugängen zu den Angeboten *früher Hilfen, frühkindlicher und schulischer Bildung* bis hin zur Integration in *den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt*
- Team aus zwei Dutzend Fallmanagern, sozialraumorientierte Beratung mit festen Fallzuständigkeiten, Hinterlegung relevanter Informationen in einer Datenbank
- Klare Absprache zwischen Stadt, Jobcenter und freien Trägern/ Wohlfahrtsverbänden zur Vermeidung von Doppelstrukturen und Überwindung von Rechtskreiswechseln (Jobcenter: geflüchtete alleinstehende Männer und Frauen, Stadt: geflüchtete Familien, MDE und JMD betreuen keine Geflüchteten, sondern andere Zuwanderungsgruppen)

## 4.4 Handlungsempfehlungen

### Optimierungen im bestehenden System der Zuständigkeiten:

- mehr Abstimmung zwischen den vielfältigen Beratungsangeboten und Fördermaßnahmen der Ministerien
- stärkere Berücksichtigung der Besonderheiten der Zielgruppen bei beruflichen Anerkennungsverfahren
- Stärkung einheitlichen Verwaltungshandelns durch Vermeidung übertriebener und nicht vollzugsgerechter (!) Gesetzgebung und durch frühzeitige verwaltungsgerichtliche Klärung
- mehr Pauschalierungen in bestimmten Aufgabenbereichen wie z.B. generelle Beschäftigungserlaubnis auch für Flüchtlinge im Asylverfahren und für Geduldete mit wenigen Ausschlusskriterien (z.B. Herkunft aus sicherem Herkunftsstaat, fehlende Mitwirkung bei der Klärung der Identität und der Passbeschaffung) oder bei Wohnungseinrichtungszuschüssen
- Vermeidung sachbezogener Leistungen (anstatt Geldleistungen), da extrem verwaltungsaufwändig

## 4.5 Handlungsempfehlungen

### Neue Aufgabenverteilung im Bundesstaat?

- Welche Ebene kann welche Aufgabe im Flüchtlingsmanagement am effektivsten lösen (Registrierung/Unterbringung/Entscheidung/Rückführung bzw. Integration)?
- Haben sich die seit dem Jahr 2005 erfolgten Zuständigkeitserweiterungen des BAMF bewährt? Sollte das BAMF die volle Zuständigkeit hinsichtlich der Sprach- und Integrationskurse behalten?
- Sollte das BAMF weiter mit diesem Ausmaß an Außenstellen als bundesunmittelbare Verwaltung wirken?
- Machen verstärkte Ausführungsregelungen in Gesetzes-, Verordnungs- und/oder in der Form von Verwaltungsvorschriften aus der Hand des Bundes Sinn?
- Wie kann der Datenaustausch zwischen Bund, Ländern und Kommunen verbessert werden?
- Verhindert der Sozialdatenschutz bessere Verwaltungsprozesse?

## Nachzulesen in:



Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kastilan, André (2017): Städte und Gemeinden in der Flüchtlingspolitik. Welche Probleme gibt es und wie kann man sie lösen? Essen.

### Download:

<https://www.sowi.rub.de/mam/content/regionalpolitik/mercatorstudie-lang.pdf>

# Vielen Dank!