

RUHR-UNIVERSITÄT BOCHUM

Wie kann der Staat Flüchtlinge besser integrieren?

Vortrag zum 75-jährigen Jubiläum der Universität Speyer

Prof. Dr. Jörg Bogumil

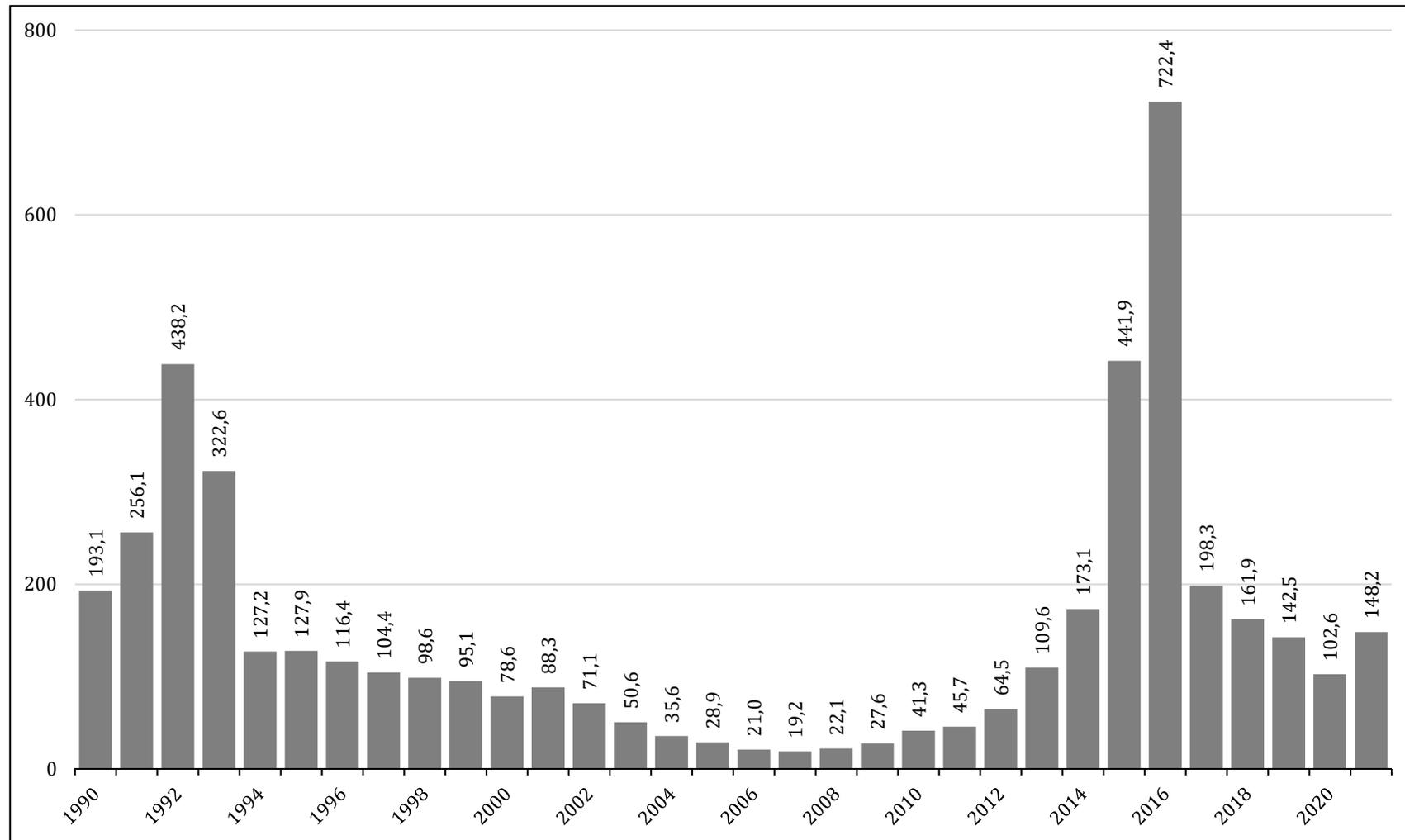
RUB



Gliederung

- 1. Entwicklung der Zahl der Flüchtlinge**
- 2. Was beinhalten Migrations- und Integrationspolitik?**
- 3. Komplexe Verwaltungszuständigkeiten**
- 4. Reformoptionen**
- 5. Haben wir aus der „Flüchtlingskrise“ 2015 etwas gelernt?**

Entwicklung der Asylanträge von 1990 bis 2021



Quelle: Eigene Darstellung nach Asylgeschäftsberichten des BAMF, jew. in Tsd., 1990 bis 1994: Erst- und Folgeanträge; ab 1995: nur Erstanträge.

Wie viel ukrainische Flüchtlinge gibt es?

- Zwischen Ende Februar und dem 28. Mai 2022 wurden rund 802.500 Personen aus der Ukraine im deutschen Ausländerzentralregister (AZR) registriert
- Mehr als 98 Prozent von ihnen sind ukrainische Staatsbürger – rund 67 Prozent sind Frauen, etwa 40 Prozent Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren
- Wie viel sich hiervon noch in Deutschland aufhalten oder wieviel bleiben wollen ist unbekannt

Was beinhaltet Migrations- und Integrationspolitik ?

In der Regel wird Integrationspolitik als Teil der Migrationspolitik behandelt, aber es ist analytisch sinnvoll zu unterscheiden zwischen:

- *Migrationspolitik* (Regelungen zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung)
- *Integrationspolitik* (Teilhabe von Migranten/Menschen mit Migrationshintergrund)

Es gibt aber eine Verflechtung dieser beiden Bereiche, denn die Migrationsform (bzw. der damit verbundene aufenthaltsrechtliche Status) beeinflusst, ob und wie Integration in Deutschland erfolgen kann, z.B. hinsichtlich der Aufenthaltsdauer, des Familiennachzugs und des Arbeitsmarktzugangs

Unterschiedliche Logiken in der Migrations- und Integrationspolitik?

Abbildung 2: Flüchtlingspolitik als Organisationsherausforderung

| Arena | Arena der Sicherheit | Arena der Wirtschaft/Wohlfahrt | Arena der Identität |
|-------------------------|---|---|--|
| Politische Ebene | | | |
| Bund | Bundesministerium des Innern, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge | Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bundesagentur für Arbeit | Integrationsbeauftragte des Bundes |
| Bundesländer | Innenministerien der Länder | Sozialministerien der Länder | Integrationsbeauftragte /-ministerien der Länder |
| Kommunen | Ausländerbehörden | u.a. Sozialämter, JobCenter | Kommunale Integrationsbeauftragte |
| | <i>Pflichtaufgaben</i> | <i>Freiwillige Aufgaben</i> | |

Quelle: Schammann (2019)

Zuständigkeiten im Mehrebenensystem



Internationales Flüchtlingsregime

Institutionen zum Flüchtlingsschutz, v.a. Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und Hochkommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) als „Wächter“ der GFK



Europäische Union

Definition von Standards: *Common European Asylum System* (= Richtlinien und Verordnungen inkl. EASO, Frontex, AMIF); daran anschließend: Koordination und Harmonisierung



Bund

Rechtliche Rahmenbedingungen (u.a. AsylG, AsylbLG, AufenthG) - dabei auch Umsetzung der europäischen Standards - sowie Durchführen der Asylverfahren (BAMF)



Bundesländer

Umsetzung und Präzisierung der nationalen Regelungen für Aufenthalt, Aufnahme, Unterbringung, Sozialleistungen

Kommunen

Ausführen von Pflichtaufgaben im Auftrag des Landes (z.B. Unterbringung, Sozialleistungen, Aufenthalt), aber auch Angebot freiwilliger Leistungen (z.B. Koordination Ehrenamt)

Quelle: Schammann (2019)

Verwaltungszuständigkeiten in der Migrations- und Integrationspolitik

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

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Starke Verwaltungsverflechtung

- **Verwaltungsverflechtung** ist strukturell im deutschen Verwaltungsföderalismus verankert, aber die Migration/Integration ist davon **besonders betroffen**, da die Aufgaben:
 - vertikal auf allen drei Verwaltungsebenen bearbeitet werden müssen,
 - horizontal durch ihren Querschnittscharakter geprägt und policy-übergreifende Abstimmung nötig ist,
 - ein formal institutionalisierter Zwang zur Kooperation im Mehrebenensystem besteht
- diese Verwaltungsverflechtungen bringen erhebliche **Koordinationsprobleme** mit sich u.a.:
 - bei der Registrierung von Flüchtlinge (BAMF, Länder, Kommunen)
 - bei der Organisation von Sprachkursen (BAMF, Kommunen, Sprachkursträger)
 - bei der Leistungsgewährung (Sozialämter, Jobcenter, BAföG-Stellen)
 - bei der Beratung von Flüchtlingen (Kommunen, Wohlfahrtsverbände, Ehrenamt)

Zwischenfazit

- Migrationspolitik wird durch den Bund dominiert
- Integrationspolitik findet vor allem auf kommunaler Ebene statt
- Sehr zersplitterte Zuständigkeiten im Bereich Asyl und Integration führen oftmals zu getrennter Prozessbearbeitung → **Jeder macht das Richtige nach seiner Zuständigkeit, aber niemand ist für den Gesamtprozess verantwortlich**
- Starke Verwaltungsverflechtung verstärkt das Problem!
- Deshalb sind umfangreiche Koordinationsmaßnahmen erforderlich

Reformoptionen zur Bearbeitung von Verwaltungsverflechtungsproblemen

| Reformtypus | Reformmaßnahmen |
|---------------------------------|---|
| Entflechtung | Zuständigkeitsveränderungen z.B. durch Dezentralisierung oder Zentralisierung |
| Neu-Verflechtung | Koordination bisher unverbundener Einheiten |
| Verflechtungsoptimierung | Bündelungsmaßnahmen Positive Koordination Fallmanagement Besseres Datenmanagement Digitalisierung Amtshilfen |

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Optimierungsmöglichkeiten in der Migrations- und Integrationspolitik

- **Entflechtung durch Dezentralisierung:**
 - Verwaltungsvollzug der Integrationskurse und der berufsbezogenen Sprachförderung sollte vom BAMF auf die Länder verlagert werden
 - Bundesgeförderte Migrationsberatung könnte auf kommunale Ebene verlagert werden
- **Optimierung von Verflechtungsstrukturen:**
 - Bündelung durch die Abschaffung des AsylbLG und damit Vermeidung des Rechtskreiswechsels
 - Reform unterschiedlicher Sozialleistungen in Richtung weniger Schnittstellen
 - Prozessorientierte Bündelung von Verwaltungstätigkeiten
 - Koordinierung der Fallmanagementstrukturen
 - Besseres Datenmanagement
 - Stärkere Absprachen bei den Fördermaßnahmen

Haben wir aus der „Flüchtlingskrise“ 2015 etwas gelernt?

- Teilweise in den Kommunen (Verwaltungsstrukturen) und durch Landesprogramme (Koordinierungsmaßnahmen, Finanzierung kommunalen Fallmanagements wie in NRW oder Baden-Württemberg)
- Teilweise im BAMF
- Vorbereitete Krisenstrukturen vor allem in den Kommunen!

Bezogen auf die ukrainischen Flüchtlinge:

- Positiv: kein Asylantragsverfahren, Verzicht auf AsylbLG ab Juni, deutlich vereinfachte Antragsformulare für AsylbLG und ALG II für Ukrainer!
- Negativ: selbstgemachte Registrierungsprobleme (PIK-Stationen, Software), unzureichende Nutzung der BAMF-Kapazitäten, kurzfristige Zuständigkeitsverlagerung von AsylbLG auf SGB II