

Laurin Friedrich, Steffen Eckhard

Bogumil, Jörg, Burgi, Martin, Kuhlmann, Sabine, Hafner, Jonas, Heuberger, Moritz & Krönke, Christoph (2018). *Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik*. Baden-Baden: Nomos. 321 Seiten. ISBN: 978 384 875 418 2.

Abstract:

In the course of the so called ‘refugee crisis’ of 2015/16, the German administrative system for the implementation of migration and integration policy met its limits, but also showed a remarkable resilience in adapting to the crisis challenges. Starting from there, the authors of the book “Bessere Verwaltung in der Integrations- und Migrationspolitik“ analyse what worked well and which aspects of the system still require innovation. The analysis is explicitly interdisciplinary, combining both a legal and a political analytical perspective. The well-structured book helps to understand the German administrative system of migration and integration policy which is highly complex due to the interrelatedness of different federal levels and policy areas. Recommendations for changes and reforms are discussed thoroughly and it becomes clear what kind of reforms are not only reasonable, but also feasible.

Es existiert mittlerweile ein breiter wissenschaftlicher Kenntnisstand über das Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise. Wieso und inwiefern die öffentliche Verwaltung während dieser Zeit an den Rand der Überforderung gebracht wurde und warum sowohl zwischen als auch innerhalb von föderalen Ebenen erhebliche Varianzen im erfolgreichen Umgang mit den Herausforderungen der Krise beobachtet werden konnten, ist Gegenstand verschiedener verwaltungswissenschaftlicher Analysen (zum Beispiel Bogumil, Hafner & Kuhlmann, 2016; Meyer, 2016; Schammann & Kühn, 2016; sowie der Sammelband von Thränhardt & Weiss, 2016; Eckhard, Lenz, Fatke, Neuberger, Roth & Seibel, 2019; Bogumil, Kuhlmann & Proeller, 2019). Mit dem vorliegenden Band gehen Jörg Bogumil, Martin Burgi, Sabine Kuhlmann, Jonas Hafner, Moritz Heuberger und Christoph Krönke nun der Frage nach, welche Veränderungen des Verwaltungssystems der Migrations- und Integrationspolitik nach den Erfahrungen aus der Flüchtlingskrise angegangen werden sollten. Die Autor*innen knüpfen an eine von der Stiftung Mercator geförderte Studie aus dem Jahr 2017 an, in der bereits Problemlagen ausgemacht und Lösungsvorschläge ausgearbeitet wurden. Für die vorliegende Arbeit wurden circa 70 Expertengespräche mit Akteuren aus der öffentlichen Verwaltung, amtliche Daten und Dokumente sowie bisherige verwaltungswissenschaftliche Arbeiten ausgewertet.

Das Buch ist in drei Teile untergliedert: Einen politik- und verwaltungswissenschaftlichen Teil (A), einen rechtswissenschaftlichen Teil (B) und ein abschließendes

Fazit (C). Dabei baut Teil B auf Teil A auf; die aus politikwissenschaftlicher Perspektive erarbeiteten und diskutierten Reformoptionen (Teil A) sollen durch eine juristische Betrachtung (soweit erforderlich) auf rechtliche Anforderungen und verfassungsrechtliche Hürden hin überprüft werden. Mit dem Schlusskapitel C werden die Ergebnisse beider Perspektiven zusammengeführt. Der Aufbau des Teils A folgt den föderalen Ebenen im Verwaltungssystem der Integrations- und Migrationspolitik, zusätzlich werden den Themen Datenmanagement und Verwaltungsgerichtsbarkeit jeweils ein eigenes Kapitel gewidmet. Im letzten Kapitel werden dann herausgearbeitete Reformoptionen ausführlich diskutiert. Teil B ist folgendermaßen aufgebaut: Zunächst werden die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Asyl- und der Integrationsverwaltung dargestellt, darauf folgt die rechtswissenschaftliche Diskussion der Reformoptionen in den Bereichen Datenmanagement und Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Nach ausführlicher Diskussion und Prüfung verschiedenster Reformoptionen kommen die Autor*innen zu folgenden Schlüssen:

Zunächst steht das *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* (BAMF) im Fokus. In den vergangenen Jahren hat dieses immer mehr Kompetenzen hinzugewonnen und so mittlerweile nicht nur im ordnungspolitischen Bereich der Migration zahlreiche Aufgaben, sondern auch im Bereich der Integration. Die Autor*innen der Studie kommen zu dem Schluss, dass sich die Aufgabenwahrnehmung im BAMF wieder stärker auf ordnungspolitische Aufgaben konzentrieren sollte, also solche im Bereich der Migration. Dabei müssten insbesondere mit Blick auf das Asylverfahren Anstrengungen unternommen werden, um eine höhere Qualität der Aufgabenwahrnehmung zu erreichen.

Eine radikale *Kompetenzverschiebung zugunsten der Länder und Kommunen*, wie an anderen Stellen oft erwogen (z. B. Schammann & Kühn, 2016), wird allerdings nicht als sinnvoll erachtet. Vielmehr raten die Autor*innen dazu, dass das BAMF sein sozialpolitisches Aufgabenprofil reduziert und lediglich Kompetenzen aus diesem Bereich an Länder und Kommunen abgibt. Wie aus Teil B hervorgeht, decken sich diese politik- und verwaltungswissenschaftlichen Einschätzungen mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Kompetenzverteilung im Bundesstaat. Demnach muss das BAMF vor allem ordnungspolitische Aufgaben wahrnehmen.

Das Buch geht auch auf die zuletzt kontrovers diskutierte Frage nach der Einrichtung eines bundesweiten *Integrationsministeriums* ein. Aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive gibt es verschiedene Meinungen zur Relevanz und Ausgestaltung eines solchen Ressorts (Brüning, 2017; Deutscher Bundestag, 2016; Thränhardt & Weiss, 2016). Die Autor*innen halten die Einrichtung eines solchen Ministeriums nicht zwingend für sinnvoll. Die Herauslösung des Querschnitts-themas Integration aus anderen Ressorts dürfte zum Beispiel zu ungewünschten Insellösungen führen. Sinnvoller erscheint den Autor*innen daher, die Bereiche Integration und Migration auf allen Ebenen stärker zu bündeln.

Hinsichtlich der Aufgabenwahrnehmung durch die *Bundesländer* sehen die Autor*innen vor allem bei der Förderung von Integration Verbesserungsbedarfe. Während die Bundesländer in diesem Bereich in den letzten Jahren immer mehr Verantwortung übernommen haben, häufen sich auch Koordinations- und Transparenzprobleme. Förderprogramme der Bundesländer und die Unterstützung der kommunalen Integration sollten besser abgestimmt und transparenter werden.

Eine zentrale Rolle spielt die kommunale Ebene. Hier heben die Autor*innen die positive Wirkung einer *integrierten Verwaltungseinheit für Integration und Migration* hervor. Einige Kommunen haben solche Verwaltungseinheiten bereits gebildet. In diesen Fällen zeigt sich eine geringere Anfälligkeit für sonst häufig auftretende Abstimmungsprobleme. In der rechtswissenschaftlichen Analyse weisen die Autor*innen darauf hin, dass es durchaus mit dem Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung vereinbar wäre, die Kommunen per Landesgesetz zur Ein-

richtung solcher Verwaltungseinheiten zu verpflichten. Im Sinne einer besseren Koordination und Abstimmung zwischen fragmentierten Zuständigkeiten auf kommunaler Ebene wird auch die Einführung eines *kommunalen Fallmanagements für Migrant*innen* empfohlen, welches mit dem bereits praktizierten Fallmanagement einzelner Behörden koordiniert wird. Im Bereich der Integration könnte man dadurch besser individuellen Bedarfen gerecht werden und außerdem bestehende Fördermöglichkeiten besser ausschöpfen.

Hinsichtlich des Themas *Datenmanagement* wird eine Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters (AZR) empfohlen. Dieses hat eigentlich den Zweck eines personenbezogenen Datenregisters, auf das alle Behörden zugreifen, damit einmal erhobene Informationen an allen Stellen des administrativen Systems genutzt werden können. Eine solche Nutzung ist bisher allerdings nur eingeschränkt möglich, da die Registrierung von Geflüchteten nicht hinreichend standardisiert ist und der Austausch von Daten zwischen Behörden sehr aufwendig ist. In diesem Sinne raten die Autor*innen dazu, Erstregistrierungen zu harmonisieren und die Verfahren des Datenaustausches zu vereinfachen. Die rechtswissenschaftliche Analyse kommt ergänzend zu dem Schluss, dass zur Umsetzung dieser Veränderungen eine Reihe an Änderungen am Ausländerzentralregistergesetz (AZRG) und beim Asyl- und Aufenthaltsrecht vorzunehmen wären.

Als problematisch im Rahmen der *Verwaltungsgerichtsbarkeit* erscheint die enorm hohe Zahl an anhängigen Verfahren und die damit verbundene Überlastung der Gerichte. Optimierungsvorschläge kommen hierbei vor allem aus der rechtswissenschaftlichen Perspektive und beziehen sich auf Änderungen im Asylprozessrecht.

Insgesamt legen Jörg Bogumil, Martin Burgi, Sabine Kuhlmann, Jonas Hafner, Moritz Heuberger und Christoph Krönke einen überaus lesenswerten Band vor, der anschaulich einen umfassenden Überblick über das zutiefst komplexe System der öffentlichen Verwaltung im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik bietet. Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Prozesse sind sowohl vertikal als auch horizontal hochgradig fragmentiert. Entsprechend komplex sind auch die Vollzugs- und Koordinationsprobleme, die sich während der Flüchtlingskrise ergeben haben. Hierbei sind die Struktur des Buches ebenso wie die Darstellung der Auswertung als besondere Verdienste der Autor*innen anzusehen. Um die Ursachen des drohenden Staatsversagens während der Krisenjahre 2015/16 und bisherige gesetzgeberische Reaktionen verstehen zu können, muss man stets den föderalen und aufgabenspezifischen Kontext des Verwaltungshandelns berücksichtigen. Gleiches gilt für mögliche Reformoptionen. Das Buch anhand der Struktur des administrativen Systems aufzubauen, ist in diesem Sinne sehr sinnvoll.

Weiterhin ist positiv hervorzuheben, dass die Autor*innen Reformvorschläge nicht nur entwickeln, sondern verschiedene *Reformoptionen* darstellen und intensiv diskutieren. Dabei werden politische Opportunitäten und Reformkosten stets berücksichtigt. Vor allem im Feld der Verwaltungspolitik sind solche Überlegungen wertvoll, da die Strukturen der öffentlichen Verwaltung (insbesondere bei besonders komplexen Verflechtungen) eine hohe Persistenz gegenüber Reformen besitzen. Auch die Interdisziplinarität der Studie erweist sich als sinnvoll. Mit der komplexen Aufgabenverteilung im Bundesstaat gehen auch anspruchsvolle (verfassungs-)rechtliche Bedingungen einher. Möchte man realistische Reformvorschläge der Migrations- und Integrationsverwaltung erarbeiten, so erscheint eine rechtswissenschaftliche Expertise neben einer politik- und verwaltungswissenschaftlichen unverzichtbar.

Trotz, oder besser, gerade aufgrund der interdisziplinären Natur dieses Buches verpassen die Autor*innen aber auch eine Chance, wenn sie im Schlusskapitel (Teil C) die Befunde wieder nach politik- und rechtswissenschaftlicher Perspektive trennen. Aufschlussreicher wäre eine integrierte Bewertung der zuvor diskutierten Optimierungsvorschläge gewesen. Bei der gewählten Struktur verschafft man sich erneut

zunächst einen Überblick über die Perspektiven der einen Disziplin, um dann im weiteren Verlauf auf die (darauf aufbauende) Einschätzung der anderen zu stoßen. Dadurch entsteht zudem eine gewisse Redundanz, handelt es sich doch hierbei letztlich nur um (verkürzte) Wiederholungen der Zusammenfassungen aus Teil A und B.

In der Summe aber ist dieses Buch zum Verwaltungshandeln im Bereich der Migration und Integration überaus lesenswert, sowohl aus wissenschaftlicher als auch aus praktischer Perspektive: Es bietet einen hervorragenden Überblick über das komplexe Verwaltungssystem der Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland. Schönungslos werden die ebenso komplexen wie vielfältigen Probleme dieses Systems aufgearbeitet, und es erschließen sich die Ursachen der sowohl nach föderalen Ebenen und als auch nach inhaltlichen Zuständigkeiten und Ressorts stark variierenden Performanz im Umgang mit der Krise (siehe auch Eckhard, Lenz, Fatke, Neuberger, Roth & Seibel, 2019). Die Autor*innen überzeugen außerdem mit ihrem Kernanliegen, Optimierungsvorschläge zu diskutieren und Handlungsempfehlungen zu formulieren.

Forschungsbedarf besteht währenddessen weiter: In den kommenden Jahren wird, wie die Autor*innen auch befinden, der Bedarf für eine Art „Integrationsverwaltung“ eine herausgehobene Bedeutung erlangen. Denn die Flüchtlingskrise mag insofern vorbei sein, als dass sich die Anzahl an Asylbewerbern normalisiert hat. Aufgrund andauernder humanitärer und politischer Krisen weltweit, bleiben jedoch zahlreiche Geflüchtete mit einer langen Bleibeperspektive zurück, deren Integration aus gesamtgesellschaftlicher Sicht bedeutungsvoll ist. Die Ausgestaltung einer solchen Integrationsverwaltung bedarf weiterer wissenschaftlicher Aufmerksamkeit.

Außerdem haben sich seit Beginn der Flüchtlingskrise 2015 mehr als 35 Prozent der Deutschen aktiv in der Flüchtlingshilfe engagiert (Institut für Demoskopie Allensbach, 2018, S. 8). Ob und in welchem Ausmaß diese neue Zusammenarbeit die Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft verändert, und welches Potential in der Zivilgesellschaft für die Bewältigung zukünftiger Krisen liegt, sind offene Fragen, die auf Basis des vorliegenden Bandes nun zugänglicher werden.

Literatur

- Bogumil, Jörg, Kuhlmann, Sabine & Proeller, Isabella (Hrsg.) (2019). *Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise*. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg, Hafner, Jonas & Kuhlmann, Sabine (2016). Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise. Vollzugsdefizite und Koordinationschaos bei der Erstaufnahme und der Asylantragsbearbeitung. *Die Verwaltung*, 49, 289-300.
- Brüning, Christoph (2017). *Chancen und Voraussetzungen für ein Integrationsministerium auf Bundesebene*. Eine Studie des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Düsseldorf: Vodafone Stiftung.
- Deutscher Bundestag (2016). *Zur Einrichtung eines Ministeriums für Migration und Integration auf Bundesebene*. Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste. Online verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/436782/ca41c2e1b80dc0819fc46712c65ac1bc/WD-3-153-16-pdf-data.pdf>
- Eckhard, Steffen, Lenz, Alexa, Fatke, Matthias, Neuberger, Lorenz, Roth, Florian & Seibel, Wolfgang (2019). *Latent Organizational Hybridity in Administrative Crisis Management: The German Refugee Crisis of 2015/16*. Konferenzpapier vorgestellt auf der 2019 European Consortium for Political Research (ECPR) General Conference, Wrocław. Online verfügbar unter: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/e7d88bb7-3ab7-4140-9674-09e660a870a5.pdf>

- Institut für Demoskopie Allensbach (2018). *Engagement in der Flüchtlingshilfe*. Online verfügbar unter: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/engagement-in-der-fluechtlingshilfe/122012>.
- Meyer, Hubert (2016). Migration, Asyl und Integration als organisatorische Herausforderung für Land und Kommunen. *V&M Verwaltung und Management*, 22(3), 144-156.
- Schammann, Hannes & Kühn, Boris (2016). *Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Thränhardt, Dietrich & Weiss, Karin (2016). *Flüchtlingspolitik im deutschen Föderalismus*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Anschriften der Autoren:

Laurin Friedrich, Universität Konstanz, Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft, Postfach 89, 78457 Konstanz, E-Mail: laurin.friedrich@uni-konstanz.de.

Jun.-Prof. Dr. Steffen Eckhard, Juniorprofessor für Public Administration/ Organization Theory, Universität Konstanz, Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft, Postfach 89, 78457 Konstanz, E-Mail: steffen.eckhard@uni-konstanz.de.