

Prof. Dr. Hannes Schammann

Stuttgart, 13. Juli 2016

Organisation von Flüchtlingspolitik in Deutschland: Grundlagen und aktuelle Entwicklungen

Agenda



1. **Was ist „Flüchtlingspolitik“?** Gegenstand und rechtliche Grundlagen
2. **Flüchtlingspolitik als Organisationsherausforderung**
 - Aufgabenteilung zwischen Ressorts
 - Aufgabenteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen
3. **Aktuelle Entwicklungen**
4. **Fazit**

Was ist „Flüchtlingspolitik“?

- Politik mit Bezug zu Asylsuchenden nach GG bzw. Schutzsuchenden nach Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)
- Rechtliche Grundlagen: GFK, EMRK, Richtlinien und Verordnungen des CEAS, GG und Bundesgesetze (u.a. AsylG, AufenthG, AsylbLG) sowie Landesgesetze
- In der Flüchtlingspolitik sind Staaten stärker durch (internationale) rechtliche Normen eingeschränkt als in sonstiger Migrationspolitik. Gleichzeitig ist Flüchtlingspolitik aber – wie jede Form der Migrationspolitik – durch eine intensive (nationale) Debatte gekennzeichnet, die in drei Feldern stattfindet: Identität, Sicherheit, Wirtschaft (Rosenblum/Cornelius 2012)
- In Deutschland ist Flüchtlingspolitik als gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen zu betrachten – überwiegend mit konkurrierender Gesetzgebung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 4, 6 GG).

Flüchtlingspolitik als Organisationsherausforderung im Mehrebenensystem



Europäische Ebene (aber auch: internationales Regime - GFK)
Definition von Standards (*Common European Asylum System* = Richtlinien und Verordnungen inkl. EASO, Frontex, AMIF) und Koordination u.a. bei Grenzsicherung, Harmonisierung



Bundesebene

Umsetzung der europäischen Standards in nationales Recht (u.a. AsylG, AsylbLG, AufenthG); alleinige Zuständigkeit für Asylverfahren



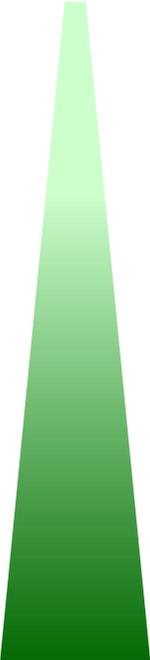
Länderebene

Umsetzung und ggf. Präzisierung der nationalen Regelungen für Aufenthalt, Aufnahme, Unterbringung, existenzsichernde Leistungen

Kommunale „Ebene“

Wahrnehmung der Aufgaben des Landes (Aufnahme, Unterbringung und existenzsichernde Leistungen, Aufenthalt), **freiwillige Aufgaben**

Aufgabenstruktur kommunaler Flüchtlingspolitik



Weisungsgebundene Pflichtaufgaben

- Umsetzung AufenthG → Ausländerbehörden
- Unterbringung (AsylG, AsylbLG),
Existenzsicherung (AsylbLG) → Sozialbehörden

Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben

- z.B. KITAs, Jugendhilfe, soziale Arbeit

Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben

- z.B. bestimmte Formen von Migrationsberatung und Deutschkursen, Begegnungsprojekte, Koordination Ehrenamt → häufig Integrationsbeauftragte

Beispiel zur Umsetzung des § 4 AsylbLG: Gesundheitsversorgung in „Nord“ und „Süd“

Fallstudie Süd	Fallstudie Nord
Bei persönlichem Erscheinen erhält der Asylbewerber einen quartalsweise gültigen <i>Behandlungsberechtigtschein</i> , der durch den Leistungsbezieher unterschrieben werden muss.	Mit der Erstannahme erhält der Asylbewerber einen <i>Behandlungsschein</i> (quartalsweise gültig). Danach automatische, postalische Zusendung (alle drei Monate)
Bei Krankheit beantragt der Asylbewerber persönlich einen spezifisch auf den entsprechenden Arzt ausgeschriebenem <i>Behandlungsschein</i> (Prüfung der Notwendigkeit für <i>jeden einzelnen Behandlungsfall</i> durch Sachbearbeiter) Unterschrift durch Asylbewerber und Sachbearbeiter nötig	Arztbesuch grundsätzlich ohne Antrag möglich Überprüfung durch Sachbearbeiter jedoch bei <i>weitergehenden Behandlungen</i>

*Stand heute (September 2016):
In Süd keine Gesundheitskarte, in Nord seit 2016 Gesundheitskarte eingeführt*

Beispiel zur Umsetzung des Asylpakets I: Verkürzung der Duldung auf drei Monate

- Asylpaket I (Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz): Verkürzung der maximalen Dauer einer „Duldung“ von sechs auf drei Monate (§60 a Abs. 1 Satz 1 AufenthG)
- Ziel des Bundes: Abschiebungen schneller ermöglichen
- Einschätzung der Kommunen: wenig hilfreich, mehr Bürokratie
- Beispiel für Umsetzung vor Ort: Große Ausländerbehörde in NRW setzt Gesetz bis heute nicht um; ohne Konsequenzen.

Flüchtlingspolitik als Organisationsherausforderung zwischen Ressorts

	Sicherheit	Wirtschaft	Identität
Ebene	Ordnungsrechtliche Perspektive	Arbeitsmarkt-orientierte Perspektive	Zusammenhaltsorientierte Perspektive
Bund	BMI, BAMF	BMAS, BA	Integrationsbeauftragte des Bundes
Länder	Innenministerien der Länder	Sozialministerien der Länder	Integrationsbeauftragte /-ministerien der Länder
Kommunen	z.B. Ausländerbehörden	z.B. Sozialämter, Jugendämter, JobCenter	z.B. kommunale Integrationsbeauftragte /-abteilungen

Pflichtaufgaben

Freiwillige Aufgaben

Aktuelle Entwicklungen

- **Pflichtaufgaben** werden in Zeiten hoher Zuwanderung stärker gesehen → Pflichtaufgabenträger werden mächtiger, Träger freiwilliger Aufgaben (z.B. Integrationsbeauftragte) verlieren an Einfluss, ihre Themen (u.a. IKÖ) an politischem Rückhalt.
- **Bedeutung der Arbeitsmarktorientierung** in der Flüchtlingspolitik wächst (z.B. Integrationsgesetz: §18a 1a,b AufenthG) → Akteure der Arbeitsmarktintegration gewinnen an Einfluss.
- **Generelle Neuorganisation** von Migrations- und Integrationspolitik auf allen Ebenen (z.B. BAMF-BA; auf kommunaler Ebene auch häufig: neue Ämter).

Fazit

- Flüchtlingspolitik ist durch eine komplexe Aufgabenteilung und unterschiedliche Handlungslogiken gekennzeichnet. Die daraus resultierenden Konflikte „schlummerten“ in den vergangenen Jahren wegen der Aufteilung auf verschiedene Ressorts/Behörden und durch Delegation klarer Entscheidungen auf die Kommunen.
- Die Flüchtlingszuwanderung machte die Konflikte sichtbar. Seitdem bemühen sich alle Ebenen um eine kohärentere Neuorganisation von Flüchtlingspolitik.
- Dies geschieht jedoch überwiegend horizontal, also auf den jeweiligen Ebenen. Der Föderalismus „schlummert weiter“.
- Generell besteht die Gefahr, dass im Zuge der Neuorganisation von Flüchtlingspolitik auch der Integrationsbegriff verengt wird: auf die Eingliederung in den Arbeitsmarkt („Arbeit ist die beste Integration“).

VIELEN DANK!

Ausgewählte Publikationen zum Themenfeld:

Schammann, Hannes und Boris Kühn ([online](#) ab 26. September 2016): **Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland** (WISO-Diskurs). Bonn.

Schammann, Hannes (2016): **Stadt. Land. Flucht. Konzeptionelle Überlegungen zum Vergleich städtischer Flüchtlingspolitik**. In: Barbehön/Münch (Hg.): Variationen des Städtischen – Variationen lokaler Politik? (Stadtforschung Aktuell). Wiesbaden, S. 91-117.

Schammann, Hannes (2015): **PEGIDA und die deutsche Migrationspolitik. Ein Beitrag zur Differenzierung des Opinion-Policy Gap in der Migrationsforschung**. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft 25 (3), S. 309–334.

Schammann, Hannes (2015): **Wenn Variationen den Alltag bestimmen. Unterschiede lokaler Politikgestaltung in der Leistungsgewährung für Asylsuchende**. In: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 9 (3), S. 161–182.

Kontakt:

Prof. Dr. Hannes Schammann

Universität Hildesheim, Institut für Sozialwissenschaften

Juniorprofessur für Migrationspolitik

E-Mail: hannes.schammann@uni-hildesheim.de

Telefon: 05121/883-10712