

## Josef Efken<sup>1</sup>: Diskussionsbericht

In der Diskussion wurden folgende Themen aufgegriffen: Heterogenität, Kommunikation, Unterstützungsstrukturen, kommunale Eigenständigkeit, administrative Belastungen, Ermessensspielräume, Innovationen und Forschungsthemen.

### Heterogenität

Insbesondere die zu beobachtende Heterogenität der Aktivitäten und speziell des staatlichen Handelns wurde in mehreren Beiträgen angesprochen. Dabei wurden drei Aspekte als Quellen genannt:

- (1) Der föderale Aufbau der Bundesrepublik mit der damit verbundenen Aufgabenteilung ist eher grundsätzlich Quelle unterschiedlichen Handelns.
- (2) Daneben ist Flüchtlingspolitik komplex. Es ist ein Mehrebenenpolitikfeld, in dem die EU, der Bund, die Bundesländer und die Kommunen involviert sind. Zugleich ist es ein Querschnittsthema, in dem sowohl ausländerrechtliche Ordnungspolitik als auch die sozialpolitische Fürsorgeverpflichtung des Staates zur Gewährung von Unterkunft, Nahrung und medizinischer Versorgung eingebunden sind sowie fortschreitend integrationsorientierte Aufgaben der Bildung, Ausbildung und Beschäftigungsaufnahme anfallen.
- (3) Als weitere Quelle wurde der bis jetzt fehlende gesellschaftliche Konsens über das Thema Zuwanderung und speziell Flüchtlingsmigration genannt. Das Fehlen erlaubt die Rechtfertigung sowohl restriktiver als auch willkommensgeleiteter Strategien. Genau diese unterschiedlichen Strategien können auch zwischen den Bundesländern, und Kommunen beobachtet werden und ebenso zwischen den verschiedenen Ressorts oder Dezernaten oder Abteilungen der öffentlichen Verwaltungen von Bund, Bundesländern und Kommunen.

Die Vielfalt wurde in diesem Zusammenhang keineswegs grundsätzlich als negativ beurteilt. Sie ist auch Ausdruck des bundesdeutschen Staatsaufbaus sowie der Unterschiede zwischen Regionen und Kommunen sowie Ausdruck von Akteursvielfalt und auch Gestaltungsfreude.

### Kommunikation

Bei komplexen heterogenen Systemen spielt die intensive Kommunikation zwischen den Akteuren eine zentrale Rolle. Hier wurde zwar ein intensiver Austausch beobachtet, der sich jedoch vornehmlich auf finanzielle Aspekte beschränke. Es geht um Fragen der Finanzmittelakquise aus verschiedensten Förderprogrammen und die Klärung der technischen Details, die damit verbunden sind. Eher selten und im Urteil der an der Diskussion Beteiligten unzureichend findet ein Austausch über Inhalte, Ziele und Strategien der Flüchtlingspolitik statt. Dies sowohl zwischen den

---

<sup>1</sup> Thünen-Institut für Marktanalyse, Braunschweig

Ebenen als auch zwischen den verschiedenen zuständigen Ressorts oder zwischen Kommunen; etwa, um voneinander zu lernen. Zur Bedeutung derartigen Austausches wurde erwähnt, dass Bundes- oder Landesebene in manchen Programmen sehr wohl als Impulsgeber für kommunales Handeln fungiert haben, wie etwa mit dem nationalen Integrationsplan. Auch gibt es Beispiele, wo Bundesländer durch eindeutige Anweisungen zu einem klaren amtlichen Handeln in den Kommunen beigetragen haben.

### **Unklare Unterstützungsstruktur**

Die Komplexität des Themas zeigt sich des Weiteren in einer unklaren und wenig abgestimmten Unterstützungsstruktur. Als Beispiel wurde das verworrene unkoordinierte Bildungsangebot genannt. Es führt in der Praxis etwa zu Sprachförderangeboten, die nicht aufeinander aufbauen.

Insgesamt konstatierten nicht nur Teilnehmer aus der kommunalen Praxis, sondern auch aus dem Wissenschaftsbereich, dass zwar viele, aber kaum abgestimmte Förderprogramme vorhanden seien. Die Folge sei, dass Kommunen zwar finanzielle Möglichkeiten erhalten, aber durch unterschiedliche und vor allem aufwändige Berichtspflichten in eine Rechtfertigungsbürokratie geraten, die unnötig Kapazitäten bindet. Hinzu käme in diesem Zusammenhang auch die geringe Eignung von Förderprogrammen. Sie stellen detaillierte Anforderungen an die Bewilligung, werden jedoch den in der Regel spezifischen Gegebenheiten der jeweiligen Kommunen nicht gerecht und hemmen eine problemadäquate Nutzung der Mittel.

### **Kommunale Konfigurationshoheit**

Die im Bereich Flüchtlingspolitik zu beobachtende Unterschiedlichkeit der Gegebenheiten vor Ort und damit auch der Kommunen wurde mit einer Forderung nach mehr Eigenständigkeit für die Kommunen verbunden. Das entsprechende Schlagwort ist „Kommunale Konfigurationshoheit“. Mehrheitlicher Konsens war die Feststellung, dass die konkrete, praktische Umsetzung der Flüchtlingspolitik lokal, d. h. in Kommunen stattfindet; veranschaulicht mit dem Satz „Integration gelingt nur vor Ort“. Folglich sind dort auch das Wissen und die Wissensgenerierung vorhanden. Verbunden mit der Verschiedenartigkeit der Kommunen sollte die Konsequenz dann eine Unterstützung der Kommunen bei möglichst großer Entscheidungsfreiheit sein. Förderprogramme sollten demzufolge Vorgaben auf das Nötigste beschränken.

Zum Thema eigenständiges Handeln der kommunalen Ebene wurde allerdings eingewandt, dass es aber unbedingt nötig sei, vereinheitlichende Standards festzulegen. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass Kommunen in einer ‚Spirale nach unten‘ die Aktivitäten der Flüchtlingspolitik zunehmend marginalisierten.

Ein weiterer Aspekt betrifft die Personalpolitik der Kommunen, da das Thema Flüchtlingspolitik zu wachsendem Personalbedarf geführt hat. So sind vornehmlich MitarbeiterInnen eingestellt worden, für die das Aufgabengebiet und/oder die Beschäftigung in der kommunalen Verwaltung neu waren. Zudem wurden sie sehr häufig über befristete Arbeitsverträge beschäftigt. Hier ist zu fragen, welche Wirkungen und Konsequenzen sich daraus ergeben.

### **Ermessensspielräume**

Verbunden mit dem Wunsch nach mehr eigenständigem Handeln ist die Anwendung von Ermessensspielräumen. Das ist auch durchaus gängige Praxis. Dabei ist der Spielraum nicht nur im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben zu finden, sondern auch in den Pflichtaufgaben. Als Grund wurde die geringe Festlegung des behördlichen Handelns durch die Bundesländer genannt. Bei den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben spielt neben der strategischen Entscheidung der Kommune auch die finanzielle Ausstattung eine Rolle, wie stark sie sich in der Flüchtlingspolitik engagiert. Bei den Pflichtaufgaben, insbesondere wenn es sich um Ermessensspielräume von Ausländerbehörden bei der Umsetzung des Bleiberechts und von Abschiebungen handelt, wurden eher Bedenken geäußert. So sei hier ein kohärentes staatliches Handeln wichtig. Auch sei es nicht vernünftig, Ausländerbehörden allein zu lassen bzw. Entscheidungsspielräume zu erlauben. Die Entscheidungsspielräume hingen dann letztendlich an SachbearbeiterInnen und damit auch an einzelnen Personen. Dabei wurde angemerkt, dass derzeit kein klares Muster zu erkennen sei, welche Ebene bzw. Behörde für welchen Sachverhalt letztendlich die Verantwortung trage.

### **Innovation**

Nachdem doch recht abrupt und in kurzer Zeit sehr viele Flüchtlinge nach Deutschland gekommen waren, wurden in vielen Bereichen staatlichen Handelns die Grenzen der Bearbeitung überdehnt. Dies hat auch Modernisierungsprozesse in der staatlichen Verwaltung in Gang gesetzt und neue, teilweise innovative Veränderungen der behördlichen Praxis mit sich gebracht. Sowohl im Bereich Digitalisierung gab es vorher nicht erwartbare Möglichkeiten der Datenaufnahme und -nutzung als auch in der Anpassung von Zuständigkeiten. Als Beispiele können die Ankunftszentren genannt werden, in denen Behörden unterschiedlicher Zuständigkeiten und Ebenen zusammenarbeiten oder die Transformation staatlichen Handelns bei der Abschiebepaxis: Weg von der kommunalen Ebene, hin zu zentralen Ausländerbehörden. Auch der scheinbar zunehmend genutzte ‚integrierte Policy-Ansatz‘, bei dem Kommunen ordnungspolitische, arbeitsmarkt-integrations-politische und gesellschaftlich weiche Integrationsthemen organisatorisch zusammenfassen, ist Ausdruck von Anpassungs- und Transformationsprozessen.

### **Forschungsthemen, Forschungsfragen**

Insgesamt fehlen derzeit in vielen Bereichen Informationen, so dass aktuell umfängliche Analysen mit gesicherten Aussagen rar sind. Daher wurde insbesondere ein fundierter Vergleich kommunalen Handelns in der Flüchtlingspolitik als sehr dringlich und hilfreich angesehen.

Speziell zur Thematik Ausländerrecht und dem Verwaltungshandeln der Ausländerbehörden ist aus Wissenschaftssicht und in stärker normativer Analyse von Interesse, inwiefern Kompetenzen präziser zugeordnet werden sollten: Ist es sinnvoll, bei dieser Thematik die Befugnisse der kommunalen Ebene zu beschneiden und auf eine regionale oder Bundesland-Ebene zu heben? Oder könnte eine Intensivierung der Befugnisse sowie Ausdehnung auf die autonome Anerkennung von Zuwanderung durch Kommunen ein zweifellos neuer aber auch sinnvoller Weg sein? Mit an-

deren Worten: Wäre es sinnvoll, dass Kommunen bzw. Ausländerbehörden nicht nur über das Bleiben, sondern auch über das Kommen von Menschen entscheiden dürfen?

Ein weiteres Themenfeld stellt die Evolution des Umgangs mit Migration dar. Zu fragen ist, ob die zu beobachtende Diskursverschränkung zwischen der humanitären Motivation und der arbeitsmarktpolitischen Motivation Änderungen bewirken wird. Das heißt, können im gegenwärtigen Handeln Indizien sichtbar gemacht werden, die eine Wende hin zu einem klassischeren utilitaristisch orientierteren Einwanderungssystem aufzeigen?