

Verwaltungshandeln im Bereich kommunaler Integration: Vollzugsprobleme und Optimierungsvorschläge

Jonas Hafner / André Kastilan

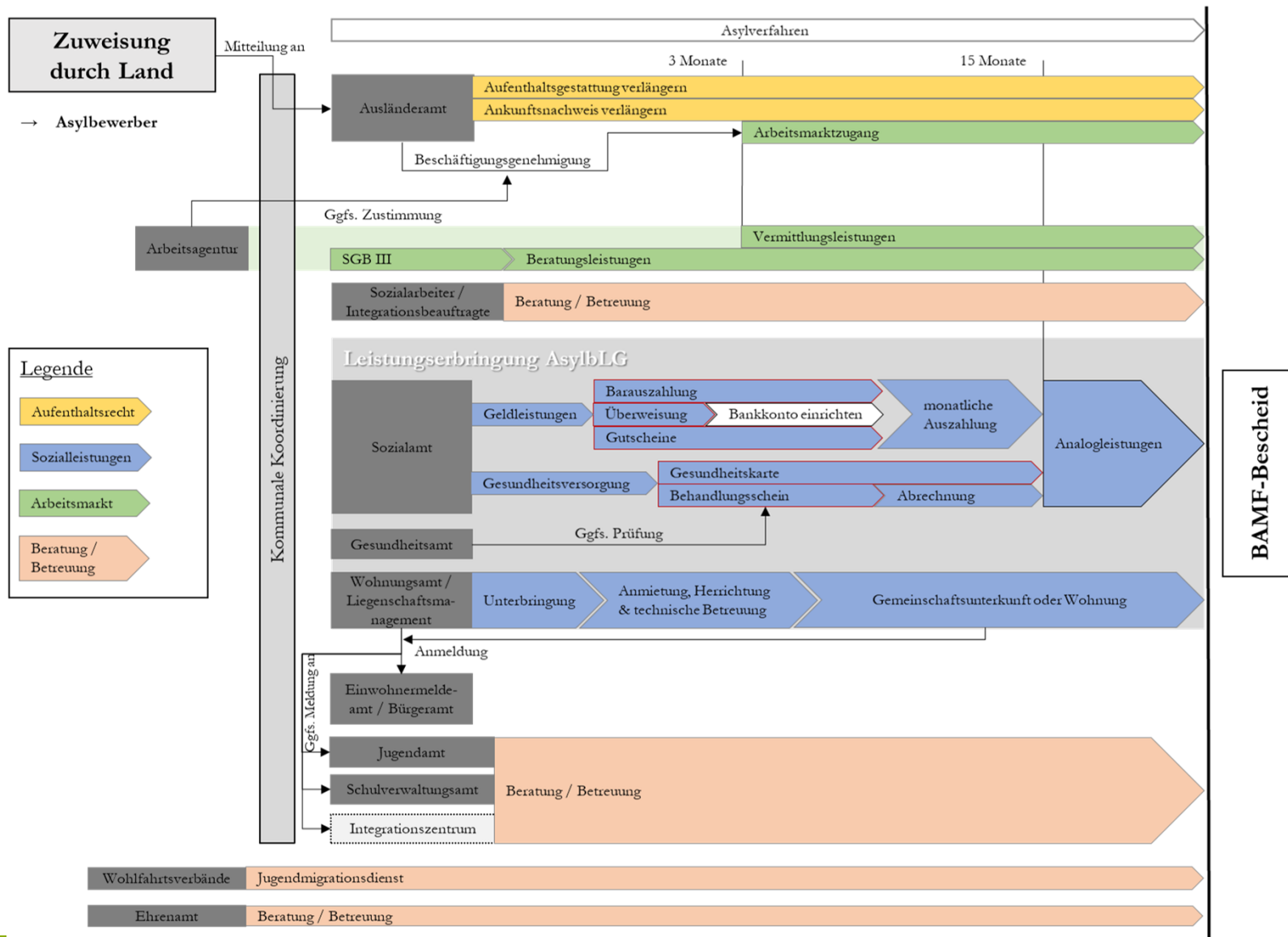
0 Gliederung

1. Kommunale Integration von Flüchtlingen
 - 1.1 Verwaltungsprozesse
 - 1.2 Sprachförderung
 - 1.3 Wohnen
 - 1.4 Sozialleistungen & Gesundheit
 - 1.5 Bildung & Ausbildung
 - 1.6 Arbeit

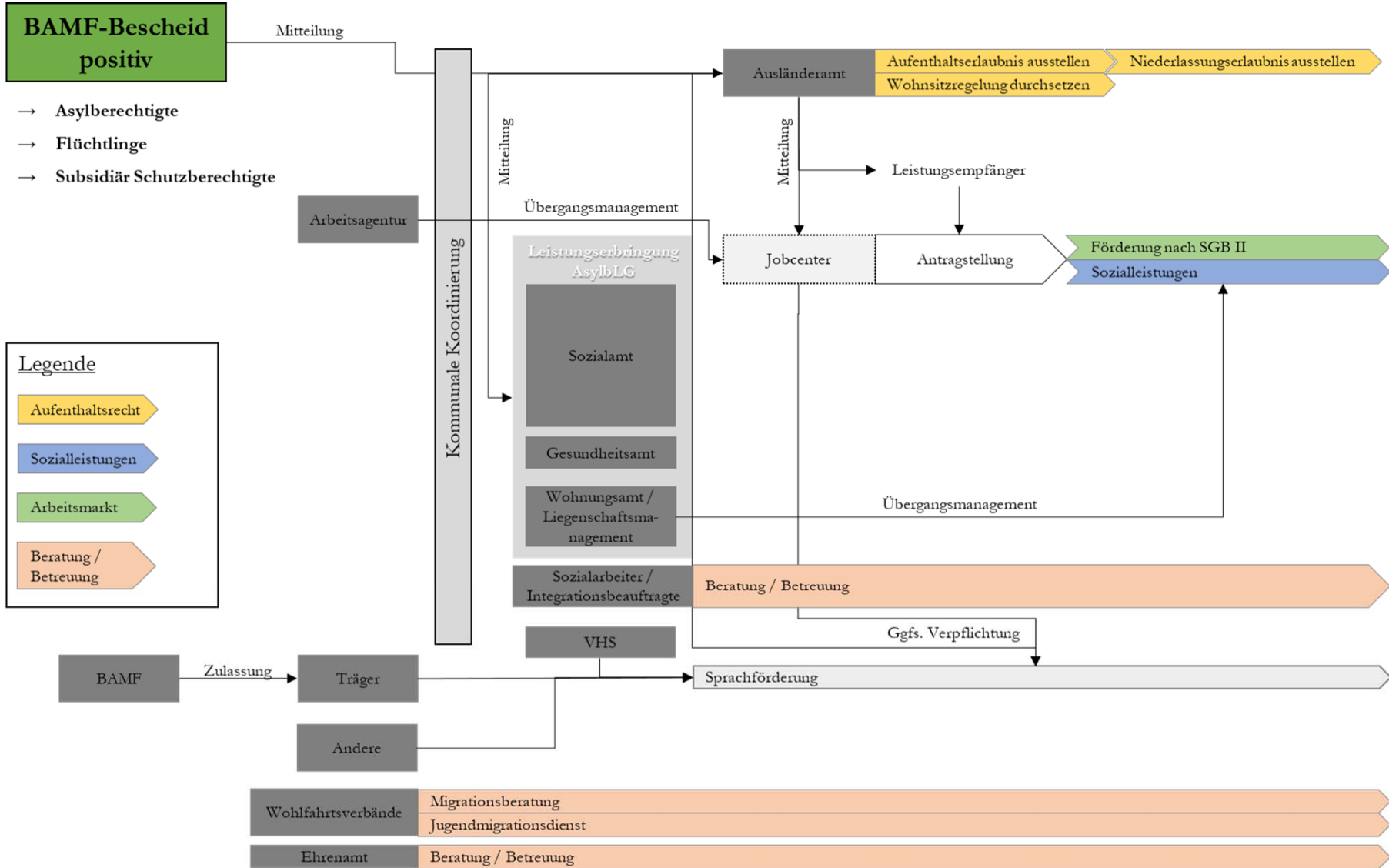
2. Grundprobleme und Handlungsempfehlungen

Kommunale Integration von Flüchtlingen

1.1 Kommunale Verwaltungsprozesse im Asylverfahren



1.1 Kommunale Verwaltungsprozesse nach Anerkennung



1.2 Sprachförderung

Problemlagen

- Zu wenige und passgenaue Integrationskurse, zu wenig Anschlusskurse, keine Koordinierung der Angebote zwischen Bund, Ländern und Kommunen
- Jede Einrichtung informiert vorwiegend über eigene Maßnahmen, Informationen über alternative Angebote liegen häufig nicht vor, „jeder nimmt auf, wen er will“
- Ergebnis: weitgehend unkoordiniertes und intransparentes Nebeneinander von Sprachkursen unterschiedlichster privater und öffentlicher Anbieter
- Kommunen haben kein Mandat zur Koordinierung, Außenstellen des BAMF können das nicht leisten, zentrale kommunale Anlaufstelle wäre wünschenswert
- Kein systematisches Controlling der Sprachkurse
- Fehlt an Angeboten für Personen mit eingeschränktem Aufenthaltsstatus

Problemlagen

- Rechtskreiswechsel (AsylbLG → SGB II) kann erneuten Wohnraumwechsel nach sich ziehen
- Manche Kommunen setzen eAT für Wohnberechtigungsschein voraus; bis dieser zugestellt wird, können Wochen vergehen
- Gewährung des Zuschusses zur Wohnungseinrichtung oft mit aufwendiger Prüfung verbunden
- Subsidiärer Schutz erschwert Zugang zum Wohnungsmarkt → Praxis des BAMF, vor allem Syrern nur noch subsidiären Schutz zuzusprechen, benachteiligt Personengruppe, die eigentlich eine gute Bleibeperspektive hat, auf dem Wohnungsmarkt

1.4 Sozialeleistungen & Gesundheit

Problemlagen

- Hoher Verwaltungsaufwand im Bereich der Abwicklung der Gesundheitsversorgung (Ausstellen von Behandlungsscheinen, ggfs. Rücksprache mit Gesundheitsamt, Abrechnung) durch Sozialämter
- Elektronische Gesundheitskarte hat sich bewährt, nicht teurer, vermindert Verwaltungsaufwand
- Gesetzeslücke bei Bezug von Analogleistungen: Alleinwohnende Asylbewerber und Geduldete, die in Studium oder Ausbildung sind, befinden sich in Dilemma → SGB XII sieht Leistungsausschluss vor, wenn die Ausbildung dem BAföG oder dem SGB III nach förderungsfähig ist
- Sozialämter haben nicht immer Zugriff auf AZR: Änderungen des Aufenthaltsstatus der Leistungsempfänger sind dann nur durch persönliche Nachfragen beim Ausländeramt in Erfahrung zu bringen (sinnvoll wäre ämterbezogene Zugriffsrechte, Probleme durch Sozialdatenschutz)

1.5 Bildung und Ausbildung

Alter	Bildungsabschlüsse	Berufliche Qualifikation
<p>Zum größten Teil junge Geflüchtete:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ca. 60 Prozent jünger als 25 Jahre • 36 Prozent sogar jünger als 18 Jahre 	<p>Erhebliche Unterschiede im Bildungsniveau:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Syrische Geflüchtete häufig weiterführenden Schulabschluss • Irakische und afghanische Geflüchtete seltener Schulbesuch bzw. Schulabschluss • 13 Prozent besitzen einen Hochschulabschluss 	<ul style="list-style-type: none"> • Nur 6 Prozent haben eine betriebliche Ausbildung absolviert bzw. eine berufliche Schule besucht • 73 Prozent konnten bereits in Herkunftsländern Berufserfahrung sammeln <p>Quelle: IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten (2016)</p>

- *Aus Altersstruktur und Verteilung der Bildungsabschlüsse ergibt sich die Notwendigkeit von schulischer und beruflicher Qualifikation*
- *Die Besonderheiten des dualen Ausbildungssystems in Deutschland führt zu Problemen, wenn keine Flexibilisierungen möglich werden →*

1.5 Bildung & Ausbildung

Problemlagen

- Geflüchtete Familien häufig nicht über den Rechtsanspruch auf frühkindliche Förderung informiert
- Anhebung des Alters für Schulbesuchsberechtigung (auf 25 Jahre wie in Bayern)
- Überprüfung der Qualität des Unterrichtes in den Seiteneinsteigerklassen notwendig
- Aufwendiges Verfahren bei der Anerkennung von Schulabschlüssen zur Wahl der richtigen Schulform verzögert die Integration in das Bildungssystem (Wartezeiten über 6 Monate in NRW)
- Zugang zu zweitem Bildungsweg und Ausbildungsvorbereitung vor allem für volljährige Geflüchtete mit Hindernissen verbunden
- Unflexible Regelungen bei der dualen Ausbildung und der Anerkennung von Berufsabschlüssen verzögern Integration in den Arbeitsmarkt

Problemlagen

- Rechtskreiswechsel (SGB III → SGB II) kann Integrationsverlauf behindern, wenn Maßnahmen abgebrochen werden müssen
- Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen (FIM) sind unattraktiv
- Arbeitgeber, die Flüchtlinge einstellen wollen, verzweifeln häufig an bürokratischen Regelungen
- Etablierten Instrumente der Arbeitsagenturen sind zu wenig für den neuen Personenkreis geöffnet
- Unterschiedliche Qualität der Beratung in den Jobcenter, Probleme einer rechtskreisübergreifenden Beratung

Grundprobleme und Handlungsempfehlungen

2.1 Grundprobleme

Festzustellen sind **vielfältige Vollzugs- und Koordinationsdefizite**.

Dies liegt an:

- suboptimalen gesetzliche Zuständigkeitszuordnungen,
- den Fallzahlen und der Personalausstattung,
- der Anzahl und Rolle von Schnittstellen und die Intensität der Abstimmung mit diesen,
- der Organisation des persönlichen Kontaktes mit den Antragstellern und die Art der Leistungsgewährung (pauschaliert versus Einzelfall).

Drei Grundprobleme:

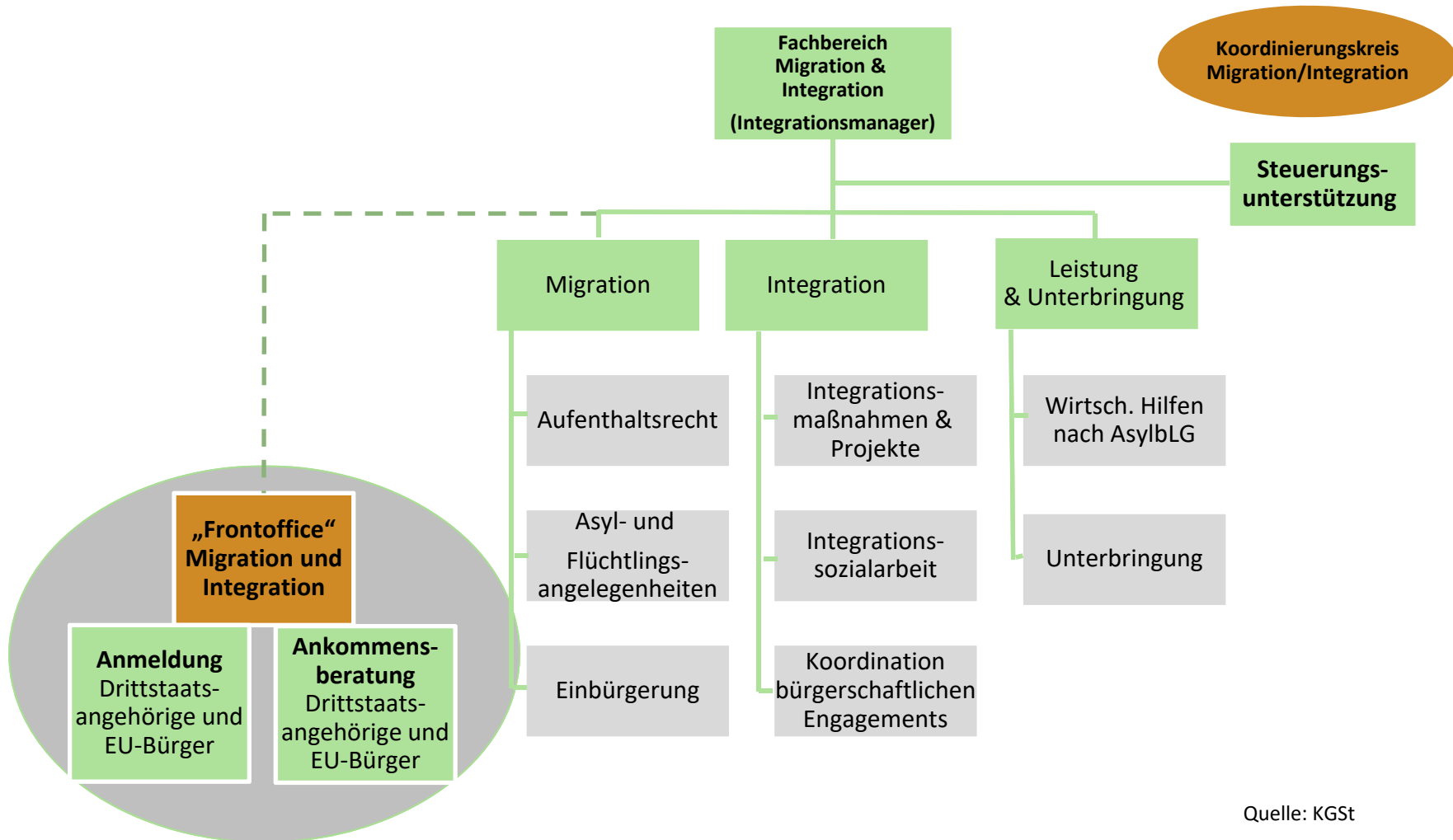
- sehr zersplitterte Zuständigkeiten im Bereich Asyl und Integration,
- formale Regelungen, die die Besonderheit der spezifischen Zielgruppe nicht hinreichend berücksichtigen, sowie
- ein uneinheitliches Verwaltungshandeln aufgrund vieler unbestimmter Rechtsbegriffe und zu häufiger Rechtsänderungen.

2.2 Handlungsempfehlungen

(1) Optimierungen im bestehenden System der Zuständigkeiten:

- Verbesserung des Datenaustausches zwischen Bund, Ländern und Kommunen
- Vermeidung des Rechtskreiswechsels von Leistungen des AsylbLG / SGB III zum SGB 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 von Ehrenamtlichen die Verwaltungsprozesse zu meistern“)
- mehr Abstimmung zwischen den vielfältigen Beratungsangeboten
- stärkere Berücksichtigung der Besonderheiten der Zielgruppen bei Anerkennungsverfahren
- Stärkung einheitlichen Verwaltungshandelns durch Vermeidung unbestimmter Rechtsbegriffe, symbolische Gesetzgebung und frühzeitiger verwaltungsgerichtlicher Klärung

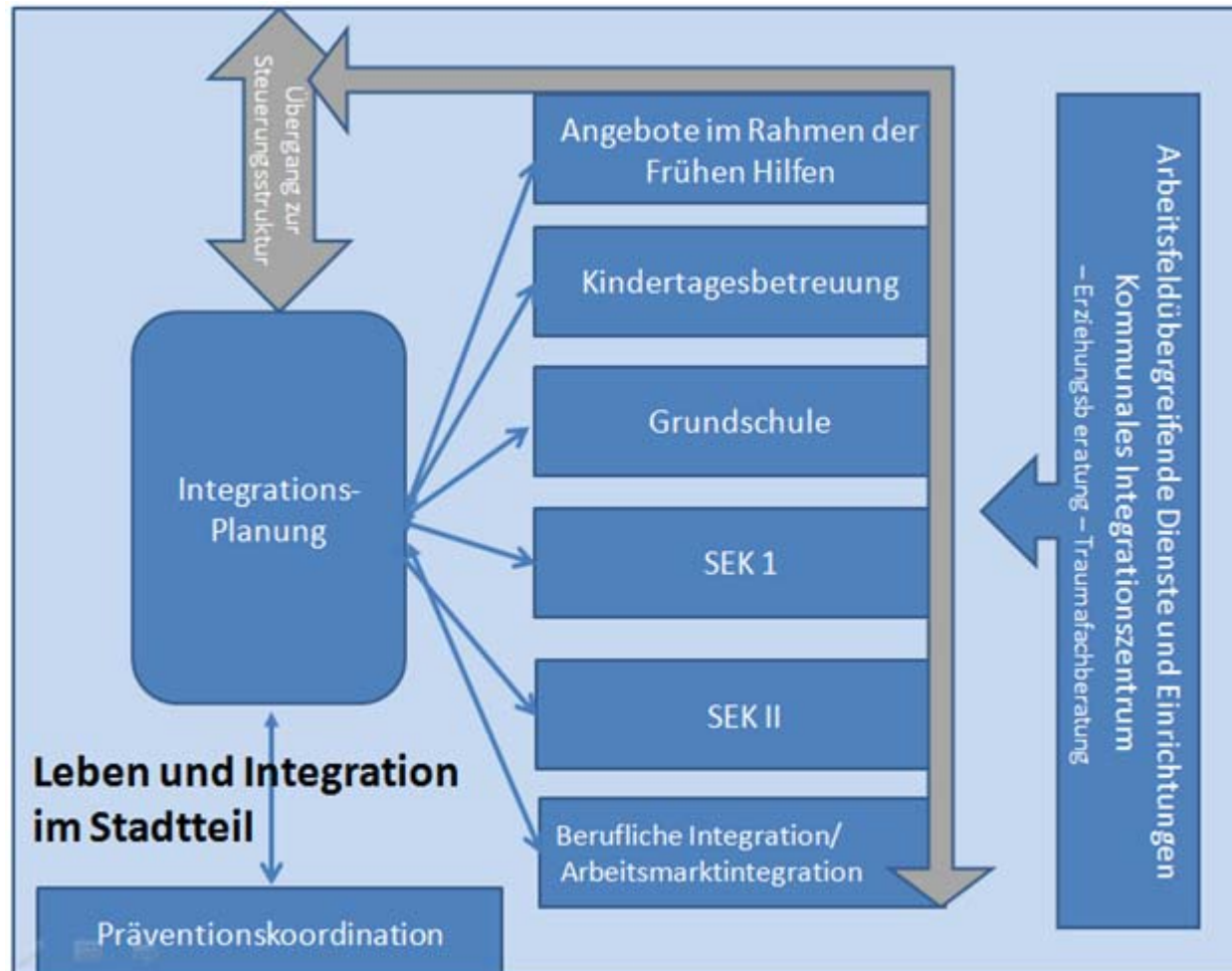
2.2 Organisationsmodell eines Fachbereichs „Migration und Integration“



2.2 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*
- Sozialraumorientierte Beratung mit festen Fallzuständigkeiten
- Kooperation zwischen Stadt und freien Trägern/Wohlfahrtsverbänden (zwei Teams mit insgesamt 19 Fallmanager)

2.2 Integrationsmanagement in Hamm



Quelle: Stadt Hamm

2.3 Handlungsempfehlungen

(2) Neue Aufgabenverteilung im Bundesstaat:

- Welche Ebene kann welche Aufgabe im Flüchtlingsmanagement am effektivsten lösen (Registrierung/Unterbringung/Entscheidung/Rückführung vs. Integration)?
- Haben sich die seit dem Jahr 2005 erfolgten Zuständigkeitserweiterungen des BAMF bewährt? Sollte das BAMF die 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?

3 Literatur

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.

Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kastilan, André (2017): Verwaltungshandeln in der Flüchtlingspolitik – Vollzugsprobleme und Optimierungsvorschläge für den Bereich der kommunalen Integration. In: Verwaltungsarchiv, Jhg. 108, Heft 4, S. 467-488.

Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kuhlmann, Sabine (2016): Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise – Vollzugsdefizite und Koordinationschaos bei der Erstaufnahme und Asylantragbearbeitung. In: Die Verwaltung, Jhg. 49, Heft 2, S. 289–300.

Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kuhlmann, Sabine (2016): Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise – Die Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder und die Zukunft des Verwaltungsvollzugssystems Asyl. In: Verwaltung und Management, Jhg. 22, Heft 3, S. 126–136.