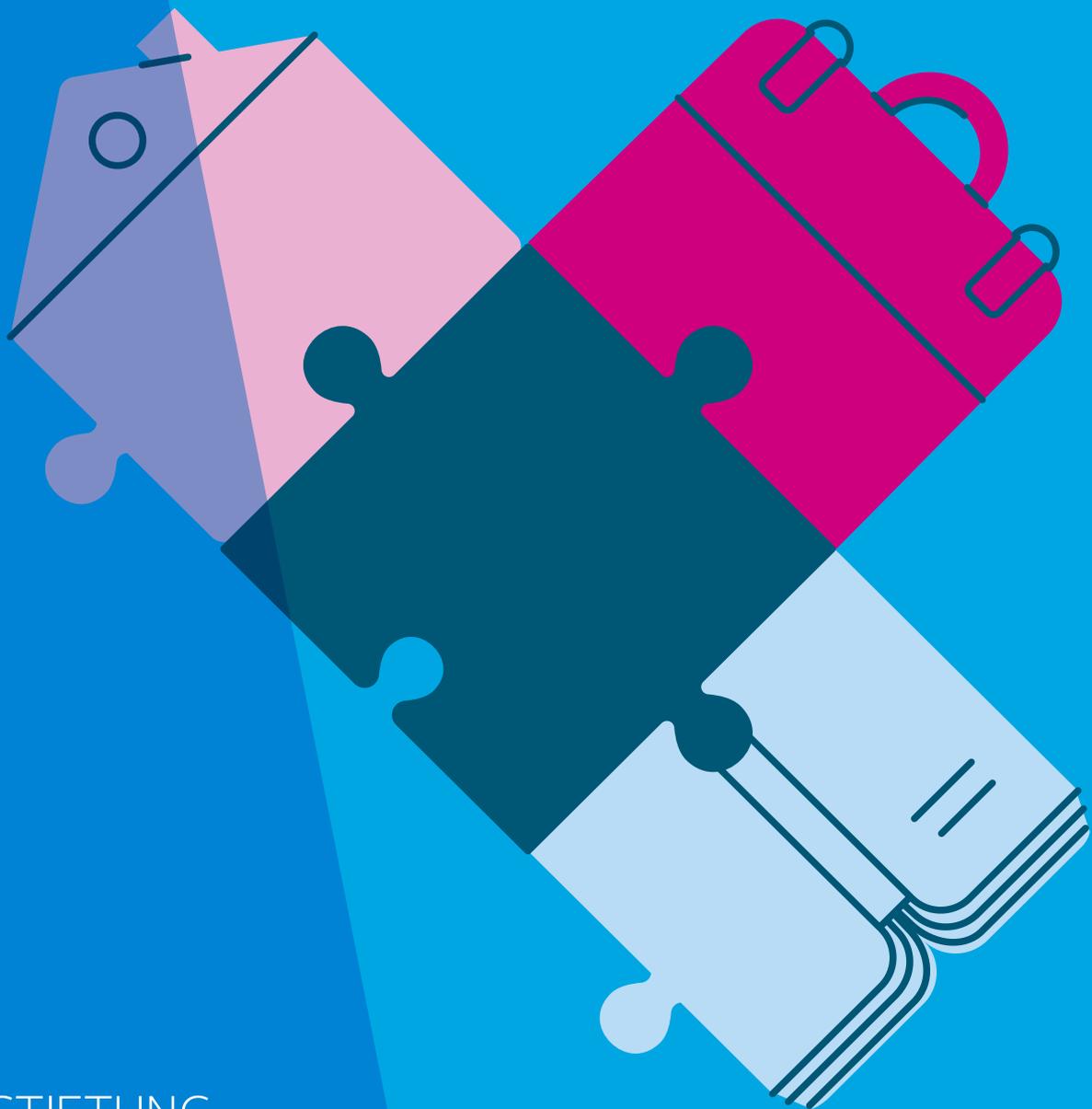


STÄDTE UND GEMEINDEN IN DER FLÜCHTLINGSPOLITIK. WELCHE PROBLEME GIBT ES – UND WIE KANN MAN SIE LÖSEN?

ZENTRALE BEFUNDE UND EMPFEHLUNGEN



STIFTUNG
MERCATOR

VORWORT



Im Auftrag der Stiftung Mercator haben Professor Dr. Jörg Bogumil (Universität Bochum) und seine Mitarbeiter eine Studie zum kommunalen Verwaltungshandeln in der Flüchtlingspolitik durchgeführt. Die hier zusammengefassten Befunde und Handlungsempfehlungen machen deutlich, was im kommunalen Handeln bereits gelingt – vielfach durch die kreative Intelligenz der agierenden Verwaltungen – und was gegenwärtig nicht gelingt. Es werden pragmatische Vorschläge gemacht, wie im bestehenden gesetzlichen Rahmen Verbesserungen vorgenommen werden können.

Unsere Intention ist es, eine besser informierte gesellschaftliche Diskussion zu ermöglichen, wie die Aufnahme und Integration von Geflüchteten in Deutschland verbessert werden kann. Die gegenwärtige Debatte geht an dem vorbei, wie Integration vor Ort gelingen kann. Das führt zu pauschalen Urteilen oder kräftigen, aber realitätsfernen Forderungen sowohl an die Menschen, die nach Deutschland gekommen sind, als auch an die beteiligten Behörden und Ämter. Wir möchten einen präziseren Blick ermöglichen und haben uns dabei auf das tägliche Verwaltungshandeln vor Ort konzentriert.



Dr. Wolfgang Rohe
Geschäftsführer der
Stiftung Mercator

HAUPTBEFUNDE



Kein „Staatsversagen“, viel gelungene Improvisation, aber vieles läuft noch nicht optimal

Im Zuge der Flüchtlingskrise sind in den Jahren 2015 und 2016 insgesamt 1.120.000 Geflüchtete nach Deutschland gekommen. Dies bringt für die Verwaltungen auf Bundes- und Landesebene sowie in den Kommunen erhebliche neue Anforderungen mit sich, zumal sie in Teilbereichen suboptimal vorbereitet waren. Angesichts der enormen Fallzahlen und des überaus komplexen und ebenenübergreifenden Vollzugssystems ist es wirklich beachtlich, mit welcher Flexibilität und welcher Improvisationskunst die Verwaltungen, und hier insbesondere die auf kommunaler Ebene, agieren und viele Probleme gelöst haben. Von einem Staatsversagen kann also keine Rede sein, auch wenn manche Organisationen – insbesondere das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) – ganz erheblich unter Druck geraten sind. Trotz vieler Erfolge im alltäglichen Verwaltungshandeln sind aber immer noch vielfältige Vollzugs- und Koordinationsdefizite festzustellen.

Junge Menschen, die lange bleiben, müssen qualifiziert werden

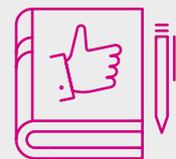
Aus der Sozialstruktur der Asylbewerber ergeben sich die Handlungsnotwendigkeiten für die kommunale Verwaltung. So ist unter Berücksichtigung der Herkunftsländer davon auszugehen, dass sich eine große Zahl der Asylbewerber langfristig in Deutschland aufhalten wird, weshalb Integrationsmaßnahmen über Jahre von großer Bedeutung sein werden. Die Altersstruktur zeigt, dass es sich bei den Asylbewerbern hauptsächlich um junge Menschen handelt. Einerseits ergibt sich hieraus die Chance, durch entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen einen wesentlichen Einfluss auf die Integration nehmen zu können. Andererseits ist das Bildungsniveau der Asylbewerber je nach Herkunftsland sehr unterschiedlich. Ein großer Teil konnte in den Herkunftsländern keinen Schulabschluss bzw. keinen dem deutschen Ausbildungssystem entsprechenden Berufsabschluss erreichen. Hieraus resultieren große Herausforderungen in Bezug auf die Integration in das deutsche Bildungssystem und den Arbeitsmarkt, die entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen notwendig machen.

Perspektiven für „Geduldete“ aufbauen

Bevor auf die Problemlagen im Verwaltungsvollzug eingegangen wird, soll auf einen Personenkreis hingewiesen werden, der zumeist wenig erwähnt wird. Es geht hier um die nicht anerkannten Geflüchteten bzw. diejenigen ohne gute Bleibeperspektiven oder mit Duldungsstatus. Diese sogenannten Geduldeten fallen in der Regel



Beachtlich ist, wie **flexibel Kommunen im Zuge der Flüchtlingskrise reagiert** und die Probleme gelöst haben.



Durch Bildung lässt sich die Integration positiv beeinflussen. Eine Herausforderung dabei: Viele Geflüchtete haben keinen Schulabschluss.



Für **Geflüchtete ohne Bleibeperspektive** sind in der Regel keine Sprach-, Bildungs- und Arbeitsmarktmaßnahmen vorgesehen – was ihre Lage verschärft.

durch alle Raster im Bereich der Integrationspolitik. Für sie sind in der Regel keine oder unzureichende Sprach-, Bildungs- oder Arbeitsmarktmaßnahmen vorgesehen. Viele dieser Menschen werden aber aufgrund vielfältiger Ausreisehindernisse einige Jahre in Deutschland bleiben. Da sie faktisch zum Nichtstun angehalten werden, ist die Gefahr persönlicher Krisen und einer Verschärfung ihrer prekären Lage nicht gering.



ERKLÄRUNGSFAKTOREN FÜR VOLLZUGS- UND KOORDINATIONSDEFIZITE

- ▶ suboptimale gesetzliche Zuständigkeitszuordnungen,
- ▶ die hohen Fallzahlen und damit zusammenhängend die mangelnde Personalausstattung,
- ▶ ein schlecht vorbereitetes BAMF,
- ▶ die Anzahl der Schnittstellen im verwaltungsföderalen System und die Notwendigkeit der Abstimmung zwischen diesen,
- ▶ die Art der Prozessgestaltung und die Art der Leistungsgewährung (pauschaliert vs. Einzelfall).

GRUNDPROBLEME UND OPTIMIERUNGSMÖGLICHKEITEN BEI BÜNDELUNG DER URSACHEN LASSEN SICH VIER GRUNDPROBLEME AUSMACHEN

1

GRUNDPROBLEM

Zersplitterte Zuständigkeiten im Bereich Asyl und Integration

Verwaltungen handeln vor allem aufgrund von gesetzlichen Zuständigkeitsregeln. Zersplitterte Zuständigkeiten führen oftmals zu getrennter Prozessbearbeitung. Jeder macht das Richtige nach seiner Zuständigkeit, aber niemand ist für den Gesamtprozess verantwortlich. Diese Problematik verschärft sich, wenn die Zuständigkeiten über mehrere Ebenen verteilt sind. Die sehr zersplitterten Zuständigkeiten im Bereich Asyl und Integration sind somit das erste Grundproblem. Hier gibt es im Prinzip zwei Wege, um diese Probleme zu bearbeiten.

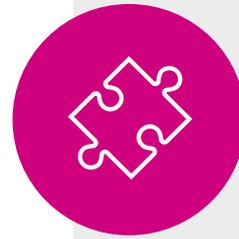
LÖSUNG

Langfristig neue Aufgabenverteilung im Bundesstaat

Eine eher mittel- bis langfristige Möglichkeit liegt in Zuständigkeitsveränderungen im Sinne gesetzlicher Neuregelungen, also in einer veränderten Aufgabenverteilung im Bundesstaat.

Hier wäre z. B. zu thematisieren,

- ▶ ob die seit dem Jahr 2005 erfolgten Zuständigkeitserweiterungen des BAMF (bei der Asylantragsbearbeitung und im Bereich der Integration) sinnvoll waren,
- ▶ ob weitere Zuständigkeitszuweisungen an das BAMF erfolgen sollten (wie z. B. die Erstaufnahme der Geflüchteten oder im Bereich der Integration),
- ▶ ob die Federführung für den Themenbereich Migration und Integration nicht besser in die Zuständigkeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) fallen sollte,
- ▶ ob das BAMF die Zuständigkeit hinsichtlich der Sprach- und Integrationskurse behalten sollte oder
- ▶ ob das BAMF überhaupt weiter mit diesem Ausmaß an Außenstellen als bundesunmittelbare Verwaltung wirken sollte,
- ▶ ob und wie der Datenaustausch zwischen Bund, Ländern und Kommunen zu verbessern wäre. Hier ergeben sich immer noch erhebliche Problemlagen hinsichtlich einheitlicher Datengrundlagen, der Aktualität der Daten und der Datenzugriffe.



Jeder macht das Richtige, aber **niemand ist für den Gesamtprozess verantwortlich**.



Hilfreich kann sein, die **Zuständigkeiten** von BAMF, BMAS, Bund, Ländern und Kommunen **neu zu regeln**.



Vieles spricht dafür, das **SGB II für Asylbewerber zu öffnen**. Der Nutzen: Vereinfachungen in der Verwaltung.



Im Bereich der Migration und Integration ist es hilfreich, wenn Verwaltungstätigkeiten **zielgruppenspezifisch gebündelt** werden.

LÖSUNG

Kurzfristige Optimierungen im bestehenden Zuständigkeitssystem

► Vermeidung des Rechtskreiswechsels

Ein entscheidender Punkt für den enormen Verwaltungsaufwand ist der Rechtskreiswechsel von Leistungen des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG)/SGB III zum SGB II bzw. XII nach der Entscheidung des BAMF bei Anerkennung oder der Erlangung eines Aufenthaltstitels aus anderen Gründen. Hier wechseln grundsätzlich die Zuständigkeiten hinsichtlich der Leistungserbringung zwischen Sozialamt/BA und Jobcentern, die erhebliche Konsequenzen für die Abwicklung der Sozial-, Gesundheits- und Unterbringungsleistungen und das Förderinstrumentarium im Bereich des Arbeitsmarktes haben. Die ursprüngliche Idee des AsylbLG war es, die Leistungen im Vergleich zur Sozialhilfe abzusenken, um Deutschland weniger attraktiv für Migranten zu machen. Dies ist im Kern vom Bundesverfassungsgericht 2012 als verfassungswidrig erklärt worden, sodass die faktischen Unterschiede in der Höhe der Leistungen heute nicht mehr besonders groß sind (Regelsatz für Alleinstehende liegt im SGB II und SGB XII 58 € über dem des AsylbLG). Der zusätzliche Verwaltungsaufwand im Zuge der Rechtskreiswechsel übersteigt die vermeintlichen Kosteneinsparungen (AsylbLG vs. SGB II) jedoch beträchtlich. Die beabsichtigte migrationshemmende Wirkung ist zudem nicht eingetreten. Insofern spricht viel dafür, das AsylbLG abzuschaffen und für Asylbewerber generell das SGB II zu öffnen. Dies würde zu erheblichen Verwaltungsvereinfachungen führen. Zudem gibt es im AsylbLG eine große Anzahl von unbestimmten Rechtsbegriffen und Ermessensspielräumen, die die Kommunen sehr unterschiedlich nutzen, sodass auch aus diesem Grund Anlass besteht, das AsylbLG zu überdenken.

► Prozessorientierte Bündelung von Verwaltungstätigkeiten

Eine zweite Möglichkeit, mit den zersplitterten Zuständigkeiten umzugehen, besteht neben der oben angesprochenen Neuordnung von Aufgabenzuordnungen in organisatorischen Maßnahmen unterhalb gesetzlicher Zuständigkeitsveränderungen. Diese Maßnahmen zielen darauf ab, trotz zersplitterter Zuständigkeiten die Prozesse zumindest auf der kommunalen Ebene ganzheitlicher zu bearbeiten. Hier kann man am Prinzip der Bündelung von Verwaltungstätigkeit aus Nutzersicht ansetzen, welches bisher auch schon in Bürgerbüros oder bei Technischen Bürgerämtern im Bereich Wohnen und Bauen angewandt wird. Die Nutzer der Verwaltungstätigkeit müssen hier nicht selbst nach Ansprechpartnern und Zuständigkeiten in einem komplexen System suchen, sondern es erfolgt eine zielgruppenspezifische Bündelung von Verwaltungstätigkeiten. Dieser Gedanke bietet sich auch für die Aufgaben der kommunalen Integration an. Einige Kommunen wie Arnshagen oder Wuppertal haben teilintegrierte Verwaltungseinheiten im Bereich Migration und Integration geschaffen und auch Jobcenter und Arbeitsagenturen („Integration Point“) experimentieren schon mit solchen Formen integrierter Verwaltungsbearbeitung.

► Mehr Abstimmung zwischen den vielfältigen Beratungsangeboten

Zudem gibt es weitere Bemühungen, die Querschnittsaufgabe Integration in den Kommunen zumindest zu größeren Teilen, z. B. über Kommunale Integrationszentren oder durch das Schaffen spezifischer Beratungsleistungen für Geflüchtete, zu verankern und dadurch mehr Informationen und Transparenz zu schaffen. Eine grundlegende Infrastruktur besteht in den meisten Kommunen aufgrund der Migrationsberatungsstellen und der Jugendmigrationsberatung. Hinzu kommen weitere Beratungsstrukturen, die thematisch ausgerichtet sein können (z. B. Integration Point, Wohnraumvermittlung) oder auf spezielle Personengruppen ausgerichtet sind (z. B. geflüchtete Frauen). Bei den Anbietern ist grob zwischen der Kommune, Vereinen, Wohlfahrtsorganisationen und ehrenamtlichem Engagement zu unterscheiden. Zwischen den verschiedenen Anbietern mangelt es oft an Abstimmung, weshalb es vor allem in größeren Städten zu einem räumlichen Nebeneinander gleicher Beratungsleistungen kommt. Hier gibt es Optimierungspotenziale, die durch die Abschaffung von Doppelstrukturen und bessere Koordinierung genutzt werden könnten. Kommunale Koordinatoren könnten in diesem Bereich zu einer tatsächlichen Verbesserung der Transparenz und des Mitteleinsatzes beitragen. Ebenfalls kann erwogen werden, die Förderung der beiden Bundesprogramme „Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer“ (MBE) und „Jugendmigrationsdienste“ (JMD) integrierter auszurichten. All dies verdeutlicht die Notwendigkeit einer besseren politikfeldübergreifenden Koordination (innerhalb Bundes- und Landesministerien) und innerhalb der Kommunalverwaltung.

► Fallmanagement fördert Integrationsprozesse

Die Einführung eines kommunal koordinierten Fallmanagements kann dazu beitragen, gelingende Integrationsprozesse zu fördern, indem die durch die unterschiedlichen beteiligten Akteure angestoßenen Prozesse und Maßnahmen besser koordiniert und Informationsverluste minimiert werden können. Dabei ist darauf zu achten, dass es zu einem fruchtbaren Zusammenwirken von ehrenamtlichem und kommunalem Engagement kommt.

2

GRUNDPROBLEM

Fehlende Evaluation der Aufgabenwahrnehmung im BAMF

Es zeigt sich, dass es offenbar (immer noch) erhebliche Problemlagen hinsichtlich der Qualität der Aufgabenwahrnehmung im BAMF (Dauer der Verfahren, Qualität der Bescheide, unterschiedliche Anerkennungsquoten, Trennung von Anhörung und Entscheidung, mangelnde Kommunikation mit Ausländerbehörden und Gerichten, Qualität des Ausländerzentralregisters) gibt.



Die Abschaffung von Doppelstrukturen und bessere Koordination führen zu **mehr Effizienz im Verwaltungshandeln**.

Kommunale Koordinatoren verbessern die Transparenz und den Mitteleinsatz.



Erforderlich sind **mehr Pauschalierungen statt aufwendige Einzelfallprüfungen** und der stärkere Einbezug von **Praxistests** in Anerkennungsverfahren von Berufsabschlüssen.



Rechtsänderungen sollen pragmatisch und nur im Bedarfsfall erfolgen.

Bei Gesetzgebungsprozessen muss man schneller zu **anerkannten verwaltungsgerichtlichen Klärungen** kommen.

LÖSUNG

Es wäre wünschenswert, wenn das BAMF und das Bundesinnenministerium (BMI) eine selbstkritische Evaluation der bisherigen Aufgabenwahrnehmung in Angriff nähmen.

3

GRUNDPROBLEM

Fehlende Berücksichtigung der Besonderheiten der Zielgruppen

Das dritte Grundproblem liegt in formalen Regelungen, die die Besonderheit der spezifischen Zielgruppe nicht hinreichend berücksichtigen (vor allem im Bereich Bildung und Ausbildung bei der Anerkennung von Zeugnissen und Berufserfahrungen) oder in ihrer Ausführung mehr Aufwand als Nutzen erzeugen (aufwendige Einzelfallprüfungen statt Pauschalierungen).

LÖSUNG

Hier müssen die Besonderheiten der Zielgruppen stärker berücksichtigt bzw. zu aufwendige Verfahren hinterfragt werden:

- ▶ Generell sollte mehr mit Pauschalierungen als mit Einzelfallprüfungen gearbeitet werden (z. B. Antrag auf Erstausrüstung für eine Wohnung, Antrag auf Übersetzung der Zeugnisse, Anerkennung von Führerscheinen).
- ▶ Die Anerkennungsverfahren von Berufsabschlüssen sollten stärker Elemente von Praxisprüfungen beinhalten.

4

GRUNDPROBLEM

Zu viele unbestimmte Rechtsbegriffe, häufige Rechtsänderungen

Ein viertes Grundproblem für ein effizientes Verwaltungshandeln ergibt sich insbesondere aus ständigen Rechtsänderungen, die erst ihren Weg in den Verwaltungsvollzug finden müssen und im Streitfall eine späte und langwierige verwaltungsgerichtliche Klärung nach sich ziehen.

LÖSUNG

Hier wäre es wichtig, künftig auf symbolische Rechtsänderungen aus politischen Motiven zu verzichten, da diese die Arbeit vor allem in den Kommunalverwaltungen erheblich verkomplizieren und gleichzeitig wenig bewirken. Zudem ist darüber nachzudenken, wie bei im Gesetzgebungsprozess nicht vermeidbaren unbestimmten Rechtsbegriffen schneller zu einer anerkannten verwaltungsgerichtlichen Klärung gelangt werden kann.

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN FÜR KOMMUNALE INTEGRATIONSBEREICHE

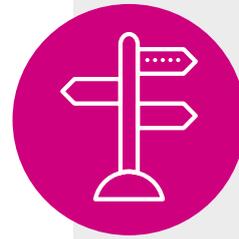
Neben der Analyse dieser Grundsatzprobleme sind bei der Analyse der einzelnen Bereiche kommunaler Integration weitere Handlungsmöglichkeiten aufgefallen. Sie werden im Folgenden skizziert.



SPRACHE

Einheitliches Angebot statt intransparentes Nebeneinander

Im Bereich der Sprachkurse ergibt sich das Bild eines weitgehend unkoordinierten und intransparenten Nebeneinanders von Sprachkursen unterschiedlichster privater und öffentlicher Anbieter. Jede Einrichtung informiert vorwiegend über eigene Maßnahmen; Informationen über alternative Angebote liegen häufig nicht vor. Es ist bei Weitem nicht immer sichergestellt, dass Anschlusskurse zeitnah belegt werden können. Die freie Wahl bei Integrationskursen führt auch zu Koordinierungsschwierigkeiten zwischen den Trägern und den Teilnehmern der Kurse. Der Versuch, einen Überblick über das KURSNET-System der Bundesagentur für Arbeit zu erhalten, in welches die Träger verpflichtend ihre Kurse einstellen, ist bisher nur von begrenztem Erfolg gekrönt, da die Aussagekraft dieser umfangreichen Datenbank natürlich von der richtigen Pflege abhängig ist. Zudem stellt sich die Frage, ob eine bundesweite Steuerung notwendig und möglich ist. Aus diesem Grund können örtliche Sprachkursdatenbanken wie in Mönchengladbach oder Stuttgart eine sehr sinnvolle Maßnahme sein. Da es an einem übersichtlichen Informationsangebot zum Gesamtkomplex der Sprachkursangebote mit Hinweisen darüber fehlt, welche Angebote für wen sinnvoll und zulässig sind, ist die weitere Stärkung von örtlich zentralisierten Beratungsstrukturen, in Form der Bildungskoordinatoren, sinnvoll. Zudem fehlt es an Angeboten für Personen mit eingeschränktem Aufenthaltsstatus, obwohl diese Personen häufig über Jahre in Deutschland sind bzw. sein werden. Sinnvoller wäre ein einheitliches Angebot an Sprach- und Integrationskursen für alle Geflüchteten und Asylbewerber von Anfang an.



Das Angebot an Sprachkursen muss übersichtlicher und leichter zugänglich gestaltet sein.



Geflüchtete benötigen **stärkere Unterstützung bei der Wohnungsvermittlung**, denn: Ein fester Wohnplatz erleichtert die Integration.



WOHNEN

Bürokratische Hürden beseitigen

Aufgrund der Tatsache, dass in einigen Bundesländern bei der Anschlussunterbringung auf eine mehrstufige Vorgehensweise zurückgegriffen wird, die Zuständigkeit für die Anschlussunterbringung in bestimmten Fällen also von einer übergeordneten Verwaltungsebene an eine untergeordnete abgegeben wird, entstehen vermeidbare Schnittstellen. Durch einen Wechsel der zuständigen Behörden und ggf. einen damit verbundenen Ortswechsel wird nicht nur der Integrationsverlauf von Geflüchteten beeinträchtigt, auch den Behörden werden dadurch vermeidbare Verwaltungsakte – im Sinne eines „Übergabemanagements“ – übertragen. Weitere Schnittstellen entstehen dort, wo Landkreise für die Anschlussunterbringung zuständig sind. Zwischen ihnen und den kreisangehörigen Gemeinden besteht eine hohe Kommunikations- und Kooperationsnotwendigkeit, die vermieden werden kann. Aus diesem Grund scheint eine einstufige Anschlussunterbringung auf Ebene der Gemeinden in allen Flächenländern sinnvoll zu sein, wobei die dadurch entstehenden Kosten weiterhin durch die Länder getragen werden sollten. Nur so kann bei gleichbleibenden Akteuren die Integration frühzeitig vor Ort und noch während des Asylverfahrens begonnen werden. Ebenso sollte auch auf Ebene der Gemeinden ein mehrmaliger Wechsel der Unterbringung, soweit möglich, vermieden werden.

Nach dem Rechtskreiswechsel vom AsylbLG ins SGB II bzw. XII sieht der gesetzliche Rahmen eine eigenständige Wohnungssuche vor, das Jobcenter ist dabei nicht zur Unterstützung verpflichtet. Aufgrund der Unkenntnis über den Wohnungsmarkt vor Ort und um fragwürdigen Wohnungsvermittlern den Markt zu entziehen, sollte das Jobcenter oder die Kommune (z. B. durch das Wohnungsamt) Geflüchtete bei der Wohnungsbeschaffung unterstützen. Um etwaigen Bedenken seitens potenzieller Vermieter im Hinblick auf die Vermietung von Wohnraum an Geflüchtete vorzubeugen, sollte den Geflüchteten (durch Jobcenter, Wohnungsamt oder Sozialarbeiter) nahegelegt werden, eine Haftpflichtversicherung abzuschließen. Ebenfalls macht es Sinn, eine zuständige Stelle innerhalb der Kommunalverwaltung zu benennen (z. B. im Wohnungsamt), an die sich Vermieter im Falle von Unsicherheiten oder bei konkreten Problemlagen wenden können.

Unbegründete bürokratische Hürden bei der Wohnungssuche von Geflüchteten müssen weiter gesenkt werden. Zur Ausstellung eines Wohnberechtigungsscheins sollte den kommunalen Wohnungsämtern ein vorliegender positiver BAMF-Bescheid ausreichen. Außerdem sollten Kommunen örtliche Vermieter für die besondere Problemlage subsidiär schutzberechtigter Syrer sensibilisieren. Zwar besitzen sie eine gute Bleibeperspektive, werden aber aufgrund der Entscheidungspraxis des BAMF (zu-

nächst nur ein Jahr Aufenthalt) auf dem Wohnungsmarkt benachteiligt. Bei der Gewährung des Zuschusses zur Wohnungseinrichtung und ähnlichen Sachlagen sollten die zuständigen Behörden vorwiegend auf Pauschalen zurückgreifen, um Behördenpersonal zu entlasten und integrationsrelevante Schritte zu beschleunigen.

In Anbetracht des ohnehin angespannten Wohnungsmarktes in vielen Kommunen ist vor dem Hintergrund des zusätzlichen Bedarfs durch Geflüchtete ein Ausbau von Programmen zum sozialen Wohnungsbau unerlässlich.

Da lediglich Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen eine landesinterne Regelung der Wohnsitzauflage umgesetzt haben, ist eine Durchsetzung vor allem der rückwirkenden Wohnsitzregelung, wie in NRW vorgesehen, in der Praxis kaum möglich. Die rückwirkende Wohnsitzauflage in NRW bringt daher für die kommunalen Ausländerbehörden einen großen Aufwand mit sich, ohne wirklichen Effekt in der Praxis. Die Wohnsitzauflage ist nur dann sinnvoll, wenn in allen Bundesländern eine einheitliche bzw. ähnliche Umsetzung etabliert wird.



SOZIALLEISTUNGEN

Gesetzeslücken beseitigen, Datenaustausch verbessern

Ziel muss es aus kommunaler Sicht sein, den Verwaltungskostenbeitrag der elektronischen Gesundheitskarte (eGK) für Geflüchtete zu senken, da er die wichtigste Stellschraube für die Attraktivität der eGK ist. Die eGK kann eine erhebliche Verfahrensvereinfachung herbeiführen und die kommunalen Behörden entlasten. Wie hoch die Einsparungen ausfallen, hängt jedoch maßgeblich davon ab, wie hoch der Verwaltungs- und Prüfaufwand in der jeweiligen Kommune bei eigener Abwicklung ausfällt.

Im Zusammenhang mit dem Bezug von Analogleistungen wird von Befragten auf eine gravierende Gesetzeslücke hingewiesen: Alleinwohnende Asylbewerber und Geduldete, die sich in einem Studium oder einer Ausbildung befinden und gleichzeitig Analogleistungen beziehen, sind mit einem Dilemma konfrontiert. Das SGB XII sieht für sie einen Leistungsausschluss vor, wenn die Ausbildung dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) oder dem SGB III nach förderungsfähig ist (§ 22 SGB XII). Die Sätze der Ausbildungsförderung reichen i. d. R. aber nicht aus, um den eigenen Wohnraum weiter zu finanzieren, weshalb von Fällen berichtet wird, in denen die Betroffenen entweder ihre Ausbildung abbrechen mussten oder zurück in eine Gemeinschaftsunterkunft gezogen sind. Hier besteht ein dringender gesetzgeberischer Handlungsbedarf.



Sozialleistungen müssen ein **eigenständiges Leben** erlauben.



Das BAMF muss die Datenqualität im **Ausländerzentralregister** verbessern. Relevante Behörden (u. a. Jobcenter und Sozialamt) benötigen einen Zugriff.



Die **Qualifikation der Lehrkräfte** muss verbessert werden. Sie sollen sprachlich qualifiziert und geschult werden im Umgang mit psychischen Problemen und posttraumatischen Störungen.

Um Prozesse innerhalb einzelner Behörden zu beschleunigen, ist es notwendig, den Informationsaustausch bzw. Datenabgleich zwischen kooperierenden Behörden zu verbessern. So wird bspw. vonseiten der Sozialämter bemängelt, dass kein eigener Zugriff auf das Ausländerzentralregister (AZR) besteht. Änderungen des Aufenthaltsstatus der Leistungsempfänger sind nur durch persönliche Nachfragen beim Ausländeramt in Erfahrung zu bringen. Aus diesem Grund sollte allen relevanten Behörden (u. a. Sozialamt und Jobcenter) der Zugriff auf das AZR gewährt werden. Gleichzeitig müssen Qualität und Aktualität der im AZR zur Verfügung gestellten Daten verbessert werden. Diesbezüglich ist besonders das BAMF in die Pflicht zu nehmen. Generell sollte auch in Betracht gezogen werden, im direkten Kundenkontakt mit kommunalen Behörden den Datenabruf aus dem AZR über die Erkennung des Fingerabdrucks zu ermöglichen.



BILDUNG UND AUSBILDUNG

Personal in Einrichtungen besser qualifizieren, Zugang zum Bildungssystem erleichtern

Im Bereich der Bildung ist es für die Integration und Förderung des Spracherwerbs dringend erforderlich, Kinder möglichst früh in Bildungseinrichtungen unterzubringen. In vielen Fällen sind geflüchtete Familien nicht über entsprechende Bildungsangebote informiert. Hier sollte vonseiten der Kommunen und Träger von Einrichtungen mehr Transparenz in Bezug auf das Angebot frühkindlicher Bildung geschaffen werden. Zudem ist es notwendig, das Verfahren zur Beantragung von Betreuungsplätzen zu vereinfachen, welches es ermöglicht, sämtliche Leistungen des Bildungspakets zu beantragen, ohne dass für einzelne Leistungen separate Anträge gestellt werden müssen.

Im Allgemeinen ist festzustellen, dass in Einrichtungen frühkindlicher Bildung, Schulen und Berufsschulen zu wenig qualifiziertes Personal vorhanden ist, welches mit den Herausforderungen bei der Arbeit mit Geflüchteten vertraut ist. Dies gilt sowohl für sprachliche Herausforderungen als auch für den Umgang mit psychischen Problemen, wie posttraumatischen Belastungsstörungen. Zum einen ist hier zusätzliches Personal notwendig, zum anderen sollte das Qualifizierungsangebot in diesem Bereich deutlich ausgebaut werden. Des Weiteren müssen die Schulen und Lehrkräfte entlastet werden, indem einheitliches Lehrmaterial für den Unterricht mit Geflüchteten entwickelt wird. Außerdem ist es sinnvoll, die Vernetzung von Schulen zu fördern, sodass mehr Einrichtungen von der Entwicklung individueller Unterrichtskonzepte profitieren können.

Aus den komplexen Prozessen bei der Feststellung von Bildungsabschlüssen resultieren teilweise lange Wartezeiten, bis Geflüchtete

schlussendlich einen Platz in einer entsprechenden Bildungseinrichtung bekommen. Um einen schnelleren Einstieg in das Bildungssystem zu ermöglichen, müssen die Zugangsweisen vereinfacht werden. Einige Jobcenter haben bspw. bei der Übersetzung von Zeugnissen das Verfahren von drei Vergleichsangeboten durch Rahmenvereinbarungen mit Übersetzungsbüros ersetzt. Die Feststellung der Bildungsabschlüsse könnte außerdem dadurch beschleunigt werden, dass statt der zeitintensiven Begutachtung der Zeugnisdokumente in zentralen Einrichtungen Schuleingangstests nach kanadischem Vorbild eingeführt werden.

In einigen Bundesländern ist der Besuch von berufsbildenden Schulen mit Erreichen der Volljährigkeit nicht mehr möglich. Das Nachholen von Bildungsabschlüssen und die Vorbereitung auf eine Berufsausbildung sind außerhalb dieser Einrichtungen nur schwer möglich. Um die Integration durch Bildung und berufliche Qualifikation über das duale System zu erleichtern, sollten diese Einrichtungen auch für nicht mehr schulpflichtige Personen geöffnet werden. Hierzu gibt es erste Ansätze, wie bspw. „Fit für mehr“ in Nordrhein-Westfalen oder die „Berufsintegrationsklassen“ in Bayern. Um diesem Personenkreis auch das Erreichen höherer Bildungsabschlüsse zu ermöglichen, sollte zusätzlich die Ausstattung von Weiterbildungskollegs verbessert werden. Derzeit sind in diesen Einrichtungen nur wenig Kapazitäten für die Aufnahme zusätzlicher neu zugewandeter Schüler vorhanden. Die Stärkung der Weiterbildungskollegs ist auch deshalb sinnvoll, weil diese Einrichtungen und ihre Lehrkräfte die meiste Erfahrung im Umgang mit einer sehr heterogenen Schülerschaft haben. Es ist zu erwarten, dass die Erfahrung mit Diversität es erleichtert, sich auf die Bedürfnisse von Personen mit Fluchterfahrungen einzustellen.

Da häufig eine unzureichende Kenntnis über den deutschen Arbeitsmarkt bzw. das deutsche Ausbildungssystem vorliegt und in den Herkunftsländern die Erfahrung gemacht wurde, dass ein ausreichendes Einkommen nur durch einen Studienabschluss erreicht werden kann, streben viele Geflüchtete ein Studium in Deutschland an. Die Aufnahme eines Studiums ist jedoch angesichts der vorhandenen Bildungsabschlüsse nicht immer möglich oder sinnvoll. Es ist daher wichtig, die entsprechenden Personen über die Berufsaussichten mit einer beruflichen Ausbildung zu informieren und die Aufnahme einer Berufsausbildung zu fördern. Einige Maßnahmen zur Förderung einer Ausbildung kann das Jobcenter zwar für Geduldete, aber nicht für Personen, die sich noch im Asylverfahren befinden, gewähren. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass sich ein großer Teil der Asylbewerber unabhängig von der Entscheidung im Asylverfahren längerfristig in Deutschland aufhalten wird und diese Fördermaßnahmen bereits für Geduldete geöffnet sind, ist diese Unterscheidung nur wenig sinnvoll.

Aufgrund der Tatsache, dass viele Geflüchtete zwar längere Berufserfahrung aufweisen, jedoch keinen anerkannten Berufsab-



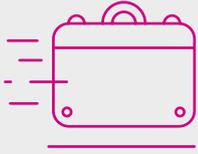
Der **Zugang zum Bildungssystem** muss schneller erfolgen und Bildungsabschlüsse zügiger anerkannt werden.

Eingangstests beschleunigen die Verfahren.

Die bessere Ausstattung von **Bildungskollegs** erleichtert das Erreichen höherer Bildungsabschlüsse.



Angebote der **Berufsausbildung** müssen verstärkt beworben und leichter zugänglich gemacht werden.



Die **Flexibilisierung der Ausbildungsverordnung** ermöglicht Geflüchteten die schnellere Integration in den Arbeitsmarkt.



Der **Bochumer Integration Point** verfolgt ein pragmatisches Konzept: Unabhängig von ihrem aktuellen Status werden geflüchtete Personen nach einem Vorgespräch an einen Mitarbeiter des zuständigen Rechtskreises weitergeleitet. So wird der **Zugang in den Arbeitsmarkt** besser unterstützt.

schluss haben, ist eine stärkere Flexibilisierung der Ausbildungsordnungen notwendig. Der Ausbau von „Externenprüfungen“ kann hierbei eine Möglichkeit sein, entsprechende Qualifikationen zu zertifizieren, um eine schnelle Integration in den Arbeitsmarkt zu fördern. Allgemein ist für die Zulassung zu einer Externenprüfung der Nachweis von Berufserfahrung (z. B. durch Arbeitszeugnisse) notwendig. Gerade in Bezug auf den Personenkreis der Geflüchteten erscheint diese Voraussetzung nur schwer erfüllbar zu sein, weshalb es hier weiterer Flexibilisierungen bedarf.



ARBEIT

Abschaffung der Arbeitsverbote, vereinfachter Wechsel von Asyl zum Arbeitsvisum

Bei der Integration der großen Anzahl Geflüchteter zeichnet sich in Bezug auf die Integration in den Arbeitsmarkt ein langer Prozess ab, weshalb eine Abschaffung jeglicher Arbeitsverbote und eine Vereinfachung des Wechsels von Asyl zu einem Arbeitsvisum nach schwedischem Vorbild sinnvoll wären. Bisherige Programme zur Förderung der Arbeitsmarktintegration, wie die Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen (FIM), sind, aufgrund eines zu hohen Verwaltungsaufwands bei der Beantragung der Stellen bzw. der geringen Vergütung und schlechten Vereinbarkeit mit Integrations- und Sprachkursen, gescheitert. Neue Programmrichtlinien sollten diese Aspekte daher zukünftig berücksichtigen.

Der Ansatz des Bochumer Integration Points, einen rechtskreisübergreifenden Anlaufpunkt zu schaffen, kann als Good-Practice-Beispiel betrachtet werden. Dort wurde eine spezielle Eingangszone geschaffen, an die alle geflüchteten Personen verwiesen werden, unabhängig davon, ob sie sich noch im Asylverfahren befinden, anerkannt oder geduldet sind. Nach einer ersten Vorgesprache werden sie an einen Mitarbeiter des für sie zuständigen SGB-Rechtskreises weitergeleitet. Dieses Vorgehen ist ein erster Schritt in Richtung einer rechtskreisübergreifenden Arbeitsmarktintegration. Ein Commitment zwischen Arbeitsagentur und Jobcenter sollte dabei die Grundlage für das Weiterführen bereits begonnener Maßnahmen nach dem Rechtskreiswechsel darstellen.



VOLLZUG DES AUFENTHALTSRECHTS

Verwaltungspraxis und Rechtslage optimieren

Ein nicht unerheblicher Verwaltungsaufwand in den Ausländerbehörden entsteht durch mangelnde Rückmeldungen seitens des BAMF insbesondere in den Fällen, in denen es zu Verwaltungsgerichtsverfahren kommt. Hier sollte das BAMF besser und schneller informieren, da die Ausländerbehörden oft nur dadurch auf einen solchen Vorgang aufmerksam werden, weil das Verwaltungsgericht entsprechende Akten anfordert. Generell sollte das BAMF sowohl Ausländerbehörden als auch Verwaltungsgerichte besser informieren.

Zudem ist generell eine höhere Qualität der Entscheidungen im BAMF und im Besonderen eine veränderte Entscheidungspraxis bzgl. des Schutzstatus von Syrern anzustreben, da fehlerhafte Entscheidungen, die zu einem erheblichen Teil von den Verwaltungsgerichten revidiert werden, einen vermeidbaren Verwaltungsaufwand in den Ausländerbehörden verursachen.

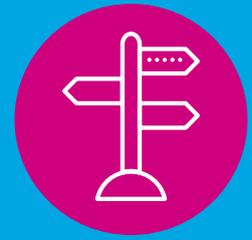
Aber nicht nur die Verwaltungspraxis, auch die herrschende Rechtslage bietet nach Einschätzung der Befragten Optimierungspotenzial. Vor allem die Tatsache, dass das Aufenthaltsgesetz zwar in Bundeszuständigkeit liegt, aber durch Erlasse der Länder konkretisiert wird, bereitet Schwierigkeiten. Ein plakatives Beispiel ist der unterschiedliche Umgang mit der Implementierung der Wohnsitzregelung in den Ländern, wie oben erwähnt. Hier wäre eine einheitliche Erlasslage notwendig. Zudem entstehen in den Ausländerbehörden durch die zahlreichen Gesetzesänderungen, wie z. B. die Verkürzung der maximalen Aufenthaltsdauer bei einer Duldung (drei statt sechs Monate) oder die unbefristete Niederlassungserlaubnis erst nach fünf statt nach drei Jahren, erhebliche Mehraufwände, abgesehen davon, dass insgesamt sieben große Gesetzesänderungen in den vergangenen drei Jahren im Bereich des Asylrechtes das kommunale Personal dazu zwingen, die bestehenden Routinen fortlaufend zu verändern.

Zur Entlastung der kommunalen Ausländerbehörden wird außerdem empfohlen, bundesweit die Zuständigkeit für die Durchführung von Abschiebemaßnahmen auf die Länderpolizeien zu übertragen. Weiterer gesetzgeberischer Regelungsbedarf wird bei der Beurkundung neu geborener Kinder gesehen, deren Eltern ihre Identität nicht durch die erforderlichen Dokumente nachweisen können.



Der **Verwaltungsaufwand** muss verringert werden. Das **Aufenthaltsrecht** muss einheitlich und klar geregelt sein, der **Vollzug** einheitlich und in enger Abstimmung geschehen.

AUF EINEN BLICK HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN



1

Die Einrichtung von kommunalen Koordinationsstellen für Integrationsmaßnahmen bündelt Kompetenzen und sorgt so für effizientere Strukturen und optimierte Schnittstellen.

2

Rechtsänderungen finden nur nach Bedarf und mit Blick auf eine umsetzbare Implementierung statt. Eine Vereinfachung der Rechtslage und -umsetzung wird angestrebt.

3

Das Sprachkursangebot wird eng mit den weiteren Integrationsmaßnahmen abgestimmt. Eine regional zentralisierte Abstimmung – z. B. über die kommunalen Koordinatoren – erleichtert eine effizientere Anwendung und bessere Übersicht.

4

Um Verwaltungsakte zu vermeiden, aber auch die Integration zu erleichtern, wird die Anschlussunterbringung Geflüchteter auf lokaler Ebene der Gemeinden durch eine hauptverantwortliche Behörde gesteuert. Feste Ansprechpartner unterstützen Geflüchtete bei der Wohnungsbeschaffung.

5

Die Gesetzeslage wird dahingehend angepasst, dass Integrationsmaßnahmen und Sozialleistungen aufeinander abgestimmt sind, um eigenständiges Wohnen, Lernen und Arbeiten zu ermöglichen.

6

Das Ausländerzentralregister liefert allen beteiligten Behörden die für sie relevanten Informationen und vereinfacht den behördlichen Austausch – dies geschieht auf Grundlage einer deutlich verbesserten Pflege der Daten und über einen funktionierenden Zugriff aller Stellen.

7

Alle Stellen und Personen, die mit Geflüchteten arbeiten, diese unterstützen oder ausbilden, sind für den Umgang und die Arbeit geschult und bekommen die notwendige Unterstützung.

8

Bildung, als einer der wichtigsten individuellen Partizipationsförderer, steht im Fokus der Integrationsmaßnahmen und dies ab dem Kindesalter. Das Bildungsangebot wird ausgebaut und stärker abgestimmt, der Zugang für Geflüchtete – alters- und statusübergreifend – erleichtert.

9

Unabhängig vom Status existieren auf kommunaler Ebene zuständige Anlaufstellen für Geflüchtete rund um alle Fragen des Arbeitsmarktzugangs und der beruflichen Ausbildung.

10

Auf Grundlage verbesserter Gesetze und einer vereinfachten Rechtslage arbeiten die Behörden auf allen Ebenen effizienter zusammen. Der Vollzug des Aufenthaltsrechts und aller Integrationsmaßnahmen geschieht einheitlich und unter klaren Zuständigkeiten.

AUTOREN

Prof. Dr. Jörg Bogumil

Lehrstuhlinhaber, Lehrstuhl für öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik der Ruhr-Universität Bochum

Jonas Hafner

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik der Ruhr-Universität Bochum

André Kastilan

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Centrum für Religionswissenschaftliche Studien an der Ruhr-Universität Bochum und Doktorand am NRW Fortschrittskolleg „Religiöse Pluralität und ihre Regulierung in der Region (RePIR)“

Die Gesamtstudie finden Sie unter:

www.stiftung-mercator.de/Staetze_und_Gemeinden_in_der_Fluechtlingspolitik_Studie

Stand: Juli 2017

Über die Stiftung Mercator

Die Stiftung Mercator ist eine private, unabhängige Stiftung. Sie strebt mit ihrer Arbeit eine Gesellschaft an, die sich durch Weltoffenheit, Solidarität und Chancengleichheit auszeichnet. Dabei konzentriert sie sich darauf, Europa zu stärken, den Bildungserfolg benachteiligter Kinder und Jugendlicher insbesondere mit Migrationshintergrund zu erhöhen, Qualität und Wirkung kultureller Bildung zu verbessern, Klimaschutz voranzutreiben und Wissenschaft zu fördern. Die Stiftung Mercator steht für die Verbindung von wissenschaftlicher Expertise und praktischer Projekterfahrung. Als eine führende Stiftung in Deutschland ist sie national wie international tätig. Dem Ruhrgebiet, der Heimat der Stifterfamilie und dem Sitz der Stiftung, fühlt sie sich besonders verpflichtet.

Stiftung Mercator GmbH

Huysenallee 40
45128 Essen
Tel. +49 201 24522-0
Fax +49 201 24522-44
info@stiftung-mercator.de
www.stiftung-mercator.de

-  [facebook.com/StiftungMercator](https://www.facebook.com/StiftungMercator)
-  twitter.com/MercatorDE
-  [youtube.com/StiftungMercator](https://www.youtube.com/StiftungMercator)
-  [flickr.com/stiftung_mercator](https://www.flickr.com/stiftung_mercator)

Philipp Tybus

Ressortkoordinator Wissenschaft
Tel. +49 201 24522-855
philipp.tybus@stiftung-mercator.de

Cathrin Sengpiehl

Kommunikationsmanagerin Presse
Tel. +49 201 24522-841
cathrin.sengpiehl@stiftung-mercator.de