

Verwaltungshandeln in der Flüchtlingspolitik – Vollzugsprobleme und Optimierungsvorschläge für den Bereich der kommunalen Integration

Von Univ.-Prof. Dr. Jörg Bogumil/Jonas Hafner/André Kastilan, Bochum

I. Problemaufriss	467
II. Aufgabenverteilung im Bundesstaat	469
III. Aufgabenwahrnehmung im BAMF	471
IV. Kommunale Integration	474
1. Sprache	475
2. Wohnen und Unterbringung	477
3. Sozialleistungen	479
4. Bildung und Ausbildung	481
5. Arbeit	483
6. Vollzug des Ausländerrechts	484
V. Resümee	485
1. Reduzierung der zersplitterten Zuständigkeiten im Bereich Asyl und Integration	485
2. Verbesserung der Aufgabenwahrnehmung im BAMF	488
3. Anpassung von formalen Regelungen, die die Besonderheit der spezifischen Zielgruppe nicht hinreichend berücksichtigen	488
4. Vermeidung zu häufiger und aufwandsverursachender Rechtsänderungen	488

I. Problemaufriss

Zunehmende Fluchtmigration ist ein globales Phänomen, das sich in Deutschland 2015 zugespitzt hat. Mit dem Trend gehen die Fragen einher, wie Immigration auf Herkunfts- und Aufnahmegesellschaften wirkt und wie Integration in den Aufnahme- regionen gestaltet werden kann. In diesem Aufsatz geht es um die zweite Frage und dabei vor allem um das Verwaltungshandeln im Integrationsprozess. Insbesondere für den Prozess der Integration¹ von Flüchtlingen mangelt es trotz zunehmender Forschungsbemühungen bislang an einer detaillierten Analyse des Verwaltungsvollzuges² und der dort entstehenden Problemlagen.³

1 Betrachtet werden können im Bereich der Integration nur die »äußeren« Maßnahmen, wie Sprachkurse, Wohnen, ärztliche Versorgung, Rechtsstatus, Umgang mit Behörden, Ämtern etc. Daneben ist für eine erfolgreiche Integration natürlich auch die »innere«, die persönliche Integration wichtig, also ob der Flüchtling eine neue Identität findet oder ob er sich in Deutschland nicht nur sicher, sondern auch zu Hause fühlt. Die Integration hängt also nicht nur von den äußeren Maßnahmen, sondern auch von der inneren Bereitschaft, sich auf das neue, das ganz andere Leben in Deutschland einzulassen ab. Auf letzteres kann hier nicht eingegangen werden, zumal dies ein langfristiger Prozess ist.

2 Grundlage der hier präsentierten Erkenntnisse ist ein durch die Stiftung Mercator beauftragtes Gutachten mit dem Ziel diese Lücke zu schließen (vgl. *Bogumil/Hafner/Kastilan, Städte und Gemeinden in der Flüchtlingspolitik. Welche Probleme gibt es - und wie kann man sie lösen?*, 2017, Stiftung Mercator).

3 Zu ersten Bestandsaufnahmen in unterschiedlichen Bereichen und unterschiedlicher Tiefenschärfe vgl. *Deutscher Landkreistag, Integration von Flüchtlingen in ländlichen Räumen. Strategische Leitlinien und Best Practices*, 2016; *Gesemann/Roth, Stand der kommunalen Integrationspolitik in*

Charakteristisch für die Aufgabenwahrnehmung sowohl im Bereich Asyl als auch im Bereich Integration sind eine Vielzahl von beteiligten Akteuren, die sich auf verschiedenen Verwaltungsebenen befinden und unterschiedliche Aufgabenbereiche abdecken. Hierdurch ergibt sich eine erhebliche institutionelle und prozedurale Komplexität. Das Verwaltungshandeln wird zudem durch behördeninterne Organisations- und Personalengpässe sowie durch eine komplizierte – und sich zudem ständig ändernde – asylrechtliche Materie erschwert.⁴

Insgesamt ergeben sich erhebliche Zweifel an der existierenden Aufgabenverteilung von Bund, Ländern und Kommunen im Bereich der Asyl- und Integrationspolitik. Hier scheinen jedoch keine kurzfristigen Veränderungen durchsetzbar zu sein. Denkbar sind allerdings auch Optimierungen im bestehenden System der Zuständigkeiten. An dieser Stelle setzt die vorliegende Argumentation an. Ausgehend von zahlreichen Gesprächen u.a. mit Verwaltungsvorständen, Mitarbeitern von Sozialämtern, Ausländerämtern, Kommunalen Integrationszentren, Jobcentern, der Bundesagentur für Arbeit (BA) sowie Regionalbeauftragten des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF), wurden – ergänzt durch Expertisen aus zahlreichen Workshops, die Auswertung diverser Dokumente und eine umfangreiche Literaturanalyse – Verwaltungsprozesse in unterschiedlichen Integrationsbereichen (vgl. IV.) nachvollzogen. Hierdurch konnten Problemfelder der kommunalen Flüchtlings- und Integrationspolitik in Deutschland identifiziert und Optimierungsvorschläge ausgearbeitet werden.

Bevor diese skizziert werden, wird zuerst überblicksartig die föderale Aufgabenverteilung in der Flüchtlings- und Integrationspolitik in der Bundesrepublik dargestellt (vgl. II). Anschließend wird auf die Aufgabenwahrnehmung im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge eingegangen, da diese – wie zu sehen sein wird – maßgeblich Integrationsprozesse und das damit zusammenhängende Verwaltungshandeln beeinflusst (vgl. III). Das abschließende Resümee fasst einerseits die gewonnenen Erkenntnisse zusammen und formuliert darüber hinaus einige Grundsatzüberlegungen zur Optimierung des Verwaltungshandeln in diesem Bereich.

Deutschland, 2012, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; *Gesemann/Roth*, Kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik, 2016, Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI); *Gesemann/Roth*, Erfolgsfaktoren der kommunalen Integration von Geflüchteten, 2017, Friedrich-Ebert-Stiftung; *Meyer/Rütgen/Schäfer*, Flüchtlingsrecht und Integration, 2016; *Schammann/Kühn*, Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland, 2016, Friedrich-Ebert-Stiftung; *Städte- und Gemeindebund NRW*, Handlungsleitfaden Flüchtlingsintegration, 2016; *Thranhardt/Weiss*, Flüchtlingspolitik im deutschen Föderalismus, Friedrich-Ebert-Stiftung; *Robert Bosch Stiftung*, Chancen erkennen – Perspektiven schaffen – Integration ermöglichen. Bericht der Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik, 2016; *SVR*, Chancen in der Krise: Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa, 2017; zusammenfassend und vertiefend vgl. *Bogumil/Hafner/Kastilan* (Fußn. 2).

⁴ Vgl. *Bogumil/Hafner/Kuhlmann*, Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise. Vollzugsdefizite und Koordinationschaos bei der Erstaufnahme und der Asylantragsbearbeitung, Die Verwaltung 2016, 49(2); *Bogumil/Hafner/Kuhlmann*, Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise. Die Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder und die Zukunft des Verwaltungsvollzugssystems Asyl, Verwaltung und Management 2016, 22(3).

II. Aufgabenverteilung im Bundesstaat

Grundlage rechtsstaatlichen Verwaltungshandelns sind gesetzliche Zuständigkeitszuweisungen. Für die Verwaltung handlungsrelevant sind im Themenbereich Asyl und Integration vor allem folgende Gesetzesgrundlagen, die sich überwiegend in der Bundeszuständigkeit befinden (vgl. Tabelle 1).

Im Bereich der Flüchtlingspolitik vermischen sich Aufgaben der Migrationsverwaltung (BAMF und Ausländerbehörden) und der Sozialverwaltung (Jobcenter und Sozialämter) mit denen der Integrationsverwaltung, die als Querschnittsaufgabe ohnehin auf verschiedene Rechtsgebiete zurückgreift (insbesondere Infrastrukturverwaltung).⁵ Durch unterschiedliche Kompetenzzuordnungen im Bundesstaat (Bund ist zuständig für Aufenthalts- und Niederlassungsrecht, Flüchtlings- und Vertriebenenangelegenheiten, Fürsorge und Sozialversicherung; Länder für Bildung, Wohnen, Kultur, Sicherheit und Ordnung) und durch das Prinzip des Verwaltungsföderalismus (Länder und Kommunen führen in der Regel Gesetzeskompetenzen des Bundes aus) ergeben sich zwangsläufig *Schnittstellenprobleme*.

Zu unterscheiden ist grob zwischen dem Verwaltungsvollzugssystem Asyl und der Aufgabe der Integration von Migranten und Flüchtlingen. Das *Verwaltungsvollzugssystem Asyl* ist überaus komplex, da unterschiedliche Schutzarten für Asylsuchende existieren und zudem auch der Bund durch die Tätigkeiten im BAMF über eine eigene Verwaltungsvollzugsbehörde für die Bearbeitung von Asylanträgen verfügt⁶ und neben den Ländern (Erstaufnahme) und Kommunen (Aufenthaltsrecht, Sozialleistungen) agiert. Der Schwerpunkt der *integrationsbezogenen Verwaltungsaufgaben* liegt dagegen ohne Zweifel bei den Ländern (Schule, Sicherheit) und vor allem bei den Kommunen (Ausländerbehörden, Kindertagesbetreuung, Schulträgerschaft, Sozialhilfe bzw. Grundsicherung, z.T. zusammen mit BA, städtebauliche Planung, Wohnen, Kulturarbeit, Träger der VHS). Zwar ist hier insbesondere die kommunale Ebene involviert, aber auch die anderen Verwaltungsebenen sind beteiligt (z.B. das BAMF bei den Integrationskursen, die BA bei der Arbeitsvermittlung, die Länder über die Schulhoheit, die Jobcenter bei der Grundsicherung).⁷

5 Vgl. zum werdenden Integrationsverwaltungsrecht *Burgi*, Das werdende Integrationsverwaltungsrecht und die Rolle der Kommunen, Deutsches Verwaltungsblatt 2016 131(16).

6 Nach Art. 83 des Grundgesetzes (GG) führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, wenn das GG nichts anders bestimmt. Allerdings kann der Bund nach Art. 87 Abs. 3 GG diesen Grundsatz durchbrechen und in Angelegenheiten, in denen ihm die Gesetzgebung zusteht, selbst Bundesoberbehörden schaffen. Dies hat er in diesem Politikbereich getan. Nach dem AsylG ist das BAMF zuständig für Asylanträge und ausländerrechtliche Maßnahmen.

7 Im Folgenden wird die Gruppe der Unbegleiteten Minderjährigen (UM) bei Betrachtung von Zuständigkeiten und Integrationsprozessen nicht im Speziellen berücksichtigt. Zwar handelt es sich allein schon aufgrund ihrer Anzahl um eine relevante Gruppe – 2016 stellten 35.939 Unbegleitete Minderjährige einen Asylantrag, die Zahlen der Inobhutnahme lassen jedoch einen deutlich höheren Zugang von UM nach Deutschland vermuten (*BAMF*, Unbegleitete Minderjährige, 2017 [https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Asyl/umzahlen-entwicklung.pdf?__blob=publicationFile]). Für sie gelten jedoch besondere Verfahren und Zuständigkeiten (Inobhutnahme, Clearing, Umverteilung usw.), auf die im Zuge dieser Ausarbeitung nicht eingegangen werden konnte.

	Rechtsgrundlage	Zuständiges Bundesministerium	Ausführende Behörde
Asylverfahren	Asylgesetz (AsylG)	Bundesministerium des Innern	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)
Aufenthaltsstatus	Aufenthaltsgesetz (AufenthG)	Bundesministerium des Innern	Kommunale Ausländerbehörde [als übertragene Aufgabe der Länder]
Sozialleistungen	Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) <i>Nach 15 Monaten: Analogleistungen (SGB XII)</i> <i>Bei Anerkennung: Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) und Sozialhilfe (SGB XII)</i>	Bundesministerium für Arbeit und Soziales	Kommunales Sozialamt Kommunales Sozialamt Jobcenter/ Kommunales Sozialamt
Arbeitsmarkt	Arbeitsförderung (SGB III) <i>Bei Anerkennung: Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II)</i>	Bundesministerium für Arbeit und Soziales	Bundesagentur für Arbeit (BA)/ Arbeitsagenturen Jobcenter
Integration	Aufenthaltsgesetz Integrationskurse	Bundesministerium des Innern	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)
	Kommunale Selbstverwaltung Sprache, Wohnen, Gesundheit, Bildung		Kommunen durch Sozialämter, Wohnungsämter, Kommunale Integrationszentren, Jobcenter
	Schulgesetze der Länder Beschulung		Länder durch unterschiedliche Schulbehörden Kommunale Schulverwaltungsämter

Tabelle 1: Gesetzesgrundlagen im Bereich Asyl
Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Auch wenn das Verwaltungsvollzugssystem Asyl und die integrationsbezogenen Verwaltungsaufgaben grob unterschieden werden können, bestehen hier natürlich erhebliche Verflechtungen. Man kann im Prinzip zwei Phasen der Integration unter-

scheiden.⁸ In der ersten Phase geht es um sofortige Hilfe im Sinne der existentiellen Versorgung, erste sprachliche Orientierung und das Kennenlernen des Umfeldes. In der zweiten Phase geht es um die Verstetigung der Integration, Teilhabe an Bildung, berufliche Teilhabe und Integration in soziale Strukturen. Ein entscheidender Punkt für die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben ist die Entscheidung des BAMF über den Antrag des Asylbewerbers. Mit der Anerkennung oder der Erlangung eines Aufenthaltstitels aus anderen Gründen (z.B. Visum zur Arbeitsaufnahme) findet ein *Rechtskreiswechsel* statt von Leistungen des AsylbLG (Asylbewerberleistungsgesetz) und des SGB III zum SGB II (vgl. IV.2. und IV.5.). Dieser Rechtskreiswechsel bringt erheblichen Verwaltungsaufwand mit sich.

III. Aufgabenwahrnehmung im BAMF

Nachdem zu Beginn der 1990er-Jahre die Zahl der in der Bundesrepublik gestellten Asylanträge ihr zwischenzeitliches Allzeithoch erreichte, ging die jährliche Asylantragszahl in den folgenden 20 Jahren deutlich zurück. Fluchtmigration führte in der Folge ein Schattendasein auf der politischen Agenda von Bund, Ländern und vielen Kommunen. So wurden sowohl im BAMF als auch in den Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder die Verwaltungsstrukturen eher zurückgebaut. Zudem fand keine Modernisierung des Verwaltungsvollzugsystems statt. Erst als Mitte 2015 die Asylanträge und die Flüchtlingszahlen immer stärker anstiegen, fing man im BAMF und in den Ländern – weitgehend hektisch – an, sich wieder mit den Verwaltungsstrukturen und -prozessen in diesem Bereich zu beschäftigen. Die seit dem Sommer 2015 immer weiter zunehmenden Flüchtlingszahlen mussten daher von Verwaltungseinheiten bearbeitet werden, die darauf offenbar nicht ausreichend vorbereitet waren. Dies führte zu erheblichen Problemlagen.

Symptomatisch zeigt sich dies anhand der anhängigen Asylverfahren und der Entscheidungen pro Monat beim BAMF. Dort nahm man bereits gut 170.000 nicht entschiedene Fälle mit in das Krisenjahr 2015 (vgl. Abbildung 1). Durch personelle Aufstockung und prozedurale Veränderungen (Integriertes Flüchtlingsmanagement, Clustereinteilung der Asylsuchenden, personelle Trennung von Anhörung und Entscheidung, u.a.) versuchte man dem Asylantragsberg Herr zu werden. Zwar wurde eine deutliche Steigerung der Entscheidungen pro Monat erreicht, wodurch im Juni 2017 erstmals weniger Verfahren anhängig waren, als Ende 2014, trotzdem hat die Aufgabenwahrnehmung im BAMF nicht bei allen Akteuren aus Politik und Verwaltung Euphorie ausgelöst.

Kritik gibt es zum einen an der Qualität der BAMF-Bescheide. Die Auswirkungen diesbezüglich treffen neben den Asylbewerbern selbst vor allem die Verwaltungsgerichte. Zugespitzt formuliert der baden-württembergische Justizminister Guido Wolf (CDU): »Es ist eine problematische Rollenverteilung, wenn das BAMF in erster Linie seine Erledigungszahlen im Blick hat und die Sachverhaltsaufklärung in weitem Umfang den Verwaltungsgerichten überlässt.«⁹

⁸ Bartels, in: Meyer/Ritgen/Schäfer (Fußn. 3), S. 366.

⁹ *Schwäbische Zeitung*, Guido Wolf mahnt Bamf zu mehr Sorgfalt, 2017 [http://www.schwaebische.de/region/baden-wuerttemberg_artikel,-Guido-Wolf-mahnt-Bamf-zu-mehr-Sorgfalt-_arid,10651587.html].

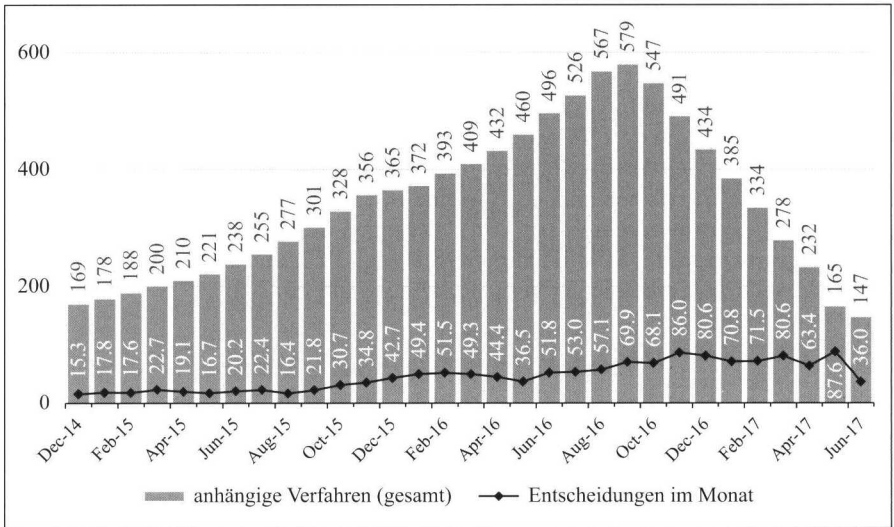


Abbildung 1: Anhängige Asylverfahren und Entscheidungen pro Monat

Quelle: Eigene Darstellung nach Asylgeschäftsstatistik des BAMF, jew. in Tsd., von Dezember 2014 bis Juni 2017.

2016 wurden im Bereich Asyl mehr als doppelt so viele Rechtsmittel (Klagen, Berufungen, Revisionen) eingelegt wie noch 2015, insgesamt waren es 145.000. Zwar konnten die Kammern der Verwaltungsgerichte die Zahl ihrer Entscheidungen um knapp 8.000 erhöhen, dennoch stapeln sich angesichts der Masse der Neufälle auch dort die anhängigen Verfahren. Waren es 2015 bereits knapp 58.000 unerledigte Rechtsmittel, stieg ihre Zahl 2016 auf fast 132.000 an, das ist ein Anstieg um 127%.¹⁰ Alleine im ersten Quartal 2017 gingen zudem 97.000 weitere Klagen ein.

Das Gros der in den letzten beiden Jahren getroffenen Gerichtsentscheidungen setzt sich aus Ablehnungen und sonstigen Verfahrenserledigungen zusammen (2015: 95,7 %; 2016: 87,9 %). Nur ein verhältnismäßig geringer, aber im Vergleich zu 2015 deutlich gestiegener Anteil von Rechtsmitteln, war 2016 für die Kläger erfolgreich. In den meisten Fällen wurde dann Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) gewährt.

¹⁰ Die Angaben beziehen sich auf den Zeitraum Januar bis November des jeweiligen Jahres. Vgl. *Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Frank Tempel, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE – Drucks. 18/7248 –. Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2015. 18. Wahlperiode (22.2.2016), Drucks. 18/7625; *Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Frank Tempel, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE – Drucks. 18/10930 –. Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2016. 18. Wahlperiode (21.2.2017), Drucks. 18/11262.

Betrachtet man jedoch nur die Entscheidungen zu Klagen von subsidiär Schutzberechtigten, zeigt sich ein gegenteiliges Bild. 2016 wurden 6.754 Klagen gegen subsidiären Schutz eingereicht, 5.120 dieser Verfahren hat die Bundesrepublik verloren, was einer Quote von knapp 76 Prozent entspricht. Syrische Staatsangehörige stellen dabei die größte Gruppe von Klägern, da von den insgesamt 6.754 Entscheidungen alleine ihnen 5.949 zuzuordnen sind. Hiervon gingen 4.733 Entscheidungen (Quote: 80 %) positiv für die Kläger aus.¹¹ Mit Blick auf die Praxis des Bundesamtes, vor allem Syrer betreffend, vermehrt nur subsidiären Schutz im Asylverfahren auszusprechen,¹² muss mindestens für 2017 mit einem weiter starken Anstieg der Klagen gegen derartige Bescheide des BAMF ausgegangen werden.

Insgesamt zeigt sich eine stark zunehmende Belastung der Verwaltungsgerichte im Asylbereich, die auch in nächster Zeit nicht abnehmen wird. 2015 sind gut ein Drittel aller erledigten Hauptverfahren vor Verwaltungsgerichten dem Asylrecht zuzurechnen.¹³ Für 2016 liegen zwar noch keine amtlichen Zahlen vor, beispielhaft dürfte aber die Situation des VG Gelsenkirchen sein, das berichtet, dass ca. 60 Prozent aller 2016 eingegangenen Verfahren das Asylrecht betreffen.¹⁴

Aber nicht nur die Verwaltungsgerichte, auch das kommunale Verwaltungshandeln wird durch den Output des BAMF maßgeblich beeinflusst. Davon betroffen sind besonders die Ausländerbehörden, denn sie sind auf eine enge Zusammenarbeit mit dem BAMF angewiesen, da das Bundesamt sowohl für die Asylantragsbearbeitung als auch für Abschiebeentscheidungen zuständig ist, die Ausländerbehörden jedoch die Konsequenzen dieser Entscheidungen verwaltungsseitig umsetzen müssen. Diese Zusammenarbeit gestaltet sich oft sehr schwierig. Mitarbeiter der Ausländerbehörden aus verschiedenen Kommunen halten das BAMF quantitativ und qualitativ für überfordert. Dies wird zum einen an formal fehlerhaften Bescheiden deutlich – einem Großteil der Bescheide lägen schlicht Formfehler zugrunde, u.a. durch eine fehlerhafte Zustellung. Zudem führt die Entscheidungspraxis des Bundesamtes dazu, dass viele Syrer nur noch einen subsidiären Schutz zugesprochen bekommen, was im Bereich der Ausstellung von Aufenthaltstiteln zu einem erheblichen Mehraufwand führt, wenn Verwaltungsgerichte die Entscheidungen des BAMF zugunsten eines höheren Schutzstatus revidieren (s.o.). Mit dem neuen Status müssen neue Ausweisersatzdokumente beantragt und ausgestellt werden, was, berücksichtigt man den hohen Anteil syrischer Antragssteller, einen erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand bedeutet. Bereits ausgestellte elektronische Aufenthaltstitel

11 Die Zahlen zu Klagen gegen subsidiären Schutz liegen vor mit Stand 24.1.2017. Vgl. *Deutscher Bundestag* (Fußn. 10).

12 Vermutlich aufgrund einer internen Dienstanweisung im BAMF. Anders lässt sich nicht erklären, dass der Anteil derer, denen der Flüchtlingsschutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention zugesprochen wurde im Februar 2016 noch 98,7 Prozent (eigene Berechnung nach Asylgeschäftsstatistik des BAMF) betrug. Im April 2017 wurde dann nur noch bei 32,7 Prozent der aus Syrien stammenden Antragssteller diese Schutzart gewährt. Stattdessen erhielten 61 Prozent subsidiären Schutz.

13 Vgl. *Statistisches Bundesamt*, Rechtspflege. Verwaltungsgerichte. Fachserie 10 Reihe 2.4. 2015, 2016.

14 *Verwaltungsgericht Gelsenkirchen*, Verwaltungsgericht Gelsenkirchen für Bewältigung der Asylverfahren gut aufgestellt, 2017 [http://www.vg-gelsenkirchen.nrw.de/behoerde/presse/pressemitteilungen/02_170116/index.php].

(eAT) müssen dann im Rahmen eines Verwaltungsaktes durch einen neuen eAT ersetzt werden.

Ebenfalls wird problematisiert, dass die Ausländerbehörde keine Rückmeldung durch das BAMF erhalte, wenn gegen einen Bescheid geklagt werde. Meist werde man nur dadurch auf einen solchen Vorgang aufmerksam, weil das Verwaltungsgericht entsprechende Akten anfordere. Aufgrund fehlender Informationen zum Klageverfahren führe dies vor allem zu Problemen bei der Abrechnung von Mitteln mit dem Land, was bei einer umfassenderen Information vonseiten des BAMF vermeidbar wäre.

Bereits dieser kurze Aufriss macht deutlich, wie sich die Aufgabenwahrnehmung im BAMF auf die nachgeordneten Verwaltungsebenen auswirkt. Eine möglichst frühe, aber auch rechtssichere Klärung des aufenthaltsrechtlichen Status von Asylbewerbern und damit verbunden der Beginn von Integrationsprozessen steht und fällt mit der Arbeit im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

IV. Kommunale Integration

Um Lösungsansätze für kommunales Verwaltungshandeln in Bezug auf die Integration von Geflüchteten entwickeln zu können, ist es zunächst notwendig sich mit der Sozialstruktur der nach Deutschland geflüchteten Personen auseinanderzusetzen, da sich aus der Betrachtung einzelner soziodemographischer Merkmale direkte Handlungsnotwendigkeiten ergeben. Unter den Personen, die im Jahr 2016 einen Asylantrag in Deutschland stellten, bildeten Syrer mit 36,9 Prozent die größte Gruppe. Zusammen mit Antragsstellern aus Afghanistan (17,6 %) und dem Irak (13,3 %) machen Personen dieser drei Herkunftsländer mehr als zwei Drittel aller Erstantragssteller aus, wovon sich ein großer Teil, aufgrund guter Bleibeperspektiven und Abschiebeverbote/-hindernissen, längerfristig in Deutschland aufhalten wird.¹⁵

Betrachtet man die Altersstruktur der Erstantragsteller ist festzustellen, dass im Jahr 2016 von 722.370 Anträgen ca. 60 Prozent für Personen gestellt wurden, die jünger als 25 Jahre alt waren. Für die Jahre 2015 und 2017 lässt sich eine ähnliche Verteilung feststellen. Die Asylantragsstatistik des BAMF zeigt zudem, dass sich 36,2 Prozent (261.386) der Erstanträge auf unter 18-Jährige beziehen. Somit befindet sich ein sehr großer Teil der Antragsteller in einem Alter, in dem noch keine Bildungsabschlüsse erworben wurden.¹⁶

Eine repräsentative Befragung, die vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und dem Sozioökonomischen Panel durchgeführt wurde, zeigt, dass sich das Bildungsniveau zwischen den Herkunftsländern zum Teil stark unterscheidet. Während aus Syrien stammende Geflüchtete häufiger einen weiterführenden Schulabschluss besitzen, hat eine große Zahl der aus Afghanistan und Irak stammenden Personen in ihren Herkunftsländern keine Schule besucht bzw. keinen Schulabschluss erwerben können.¹⁷ Hin-

15 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Schlüsselzahlen Asyl 2016, 2017, [https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Flyer/flyer-schluesselfzahlen-asyl-2016.pdf?__blob=publicationFile].

16 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Das Bundesamt in Zahlen 2016. Asyl, 2017, S. 20.

17 Brücker/Rother/Schupp, IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse. IAB-Forschungsbericht 14/2016, 2016.

sichtlich berufsqualifizierender Abschlüsse kommt die Studie zu dem Ergebnis, dass 13 Prozent der Geflüchteten einen Hochschulabschluss erworben haben. Lediglich 6 Prozent haben in ihren Herkunftsländern eine betriebliche Ausbildung absolviert bzw. eine berufliche Schule besucht. Mit 73 Prozent gab jedoch ein großer Teil der Befragten an im Herkunftsland Berufserfahrung gesammelt zu haben. Der durchschnittliche Umfang der Berufserfahrung liegt bei Angestellten und Arbeitern bei neun und bei Selbstständigen bei elf Jahren.

Der Blick auf die Herkunftsländer und Bleibeperspektiven der Antragsteller zeigt, dass kommunales Handeln auf eine langfristige Integration dieser Menschen abzielen muss und möglichst früh nach der Einreise beginnen sollte. Wann kommunale Verwaltungen entsprechende Maßnahmen einleiten können, ist maßgeblich von der *Dauer der Bearbeitung der Asylverfahren* abhängig. Aus der Altersstruktur und der Verteilung der Bildungs- und Ausbildungsabschlüsse ergeben sich kommunale Handlungsnotwendigkeiten, die sich vor allem auf die Herausforderung der *Integration in das Bildungssystem* und *den Arbeitsmarkt* beziehen. Ein Großteil der Flüchtlinge ist noch sehr jung und benötigt neben *Sprachkenntnissen schulische* und *berufliche Qualifikationen*. Allerdings gibt es einen nicht geringen Anteil von Personen mit Berufserfahrungen, aber eben nicht mit einer Ausbildung im dualen System.

Im Folgenden werden für einzelne Integrationsbereiche Problemlagen dargestellt, die zum einen aus Schnittstellen zwischen unterschiedlichen Akteuren im Integrationsprozess und zum anderen aus Deckungsproblemen zwischen etablierten Verwaltungsabläufen und den Anforderungen, die sich aus der Sozialstruktur der Geflüchteten ergeben, resultieren.

1. Sprache

Da der Spracherwerb von noch schulpflichtigen Kindern und Jugendlichen in den Bildungseinrichtungen erfolgt, handelt es sich bei den Sprach- und Integrationskursen um Maßnahmen für Erwachsene.¹⁸ Hierbei muss zwischen Angeboten des Bundes (Integrationskurse, DeuFö, ESF-BAMF), der Länder, der Kommunen und den ehrenamtlichen Bemühungen unterschieden werden, wobei die vom Bund (BAMF) geförderten Maßnahmen den größten Anteil ausmachen. Integrationskurse sind das zentrale Instrument für die erste Sprachförderung von Flüchtlingen. Mit der Änderung des Aufenthaltsgesetzes und der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes im Jahr 2005 obliegt die Verantwortung und Steuerung der Integrationskurse dem BAMF. Diese sollen im Sinne einer bundesweiten Integrationspolitik ein einheitliches Grundangebot zum Erlernen der deutschen Sprache und zur Vermittlung von landeskundlichen Kenntnissen liefern.

Seit Inkrafttreten des Integrationsgesetzes Ende Juli 2016 besteht für Neuzugewanderte eine grundsätzliche Pflicht zur Teilnahme an einem Integrationskurs.¹⁹ Allerdings können Integrationskurse nur von anerkannten Asylbewerbern oder Antragstellern mit guter Bleibeperspektive besucht werden. Für Asylbewerber ohne

18 Ritgen, in: Meyer/Ritgen/Schäfer (Fußn. 3), S. 382 ff.

19 Auch vorher gab es die Möglichkeit der Teilnahmeverpflichtung, aber nicht in genereller Form.

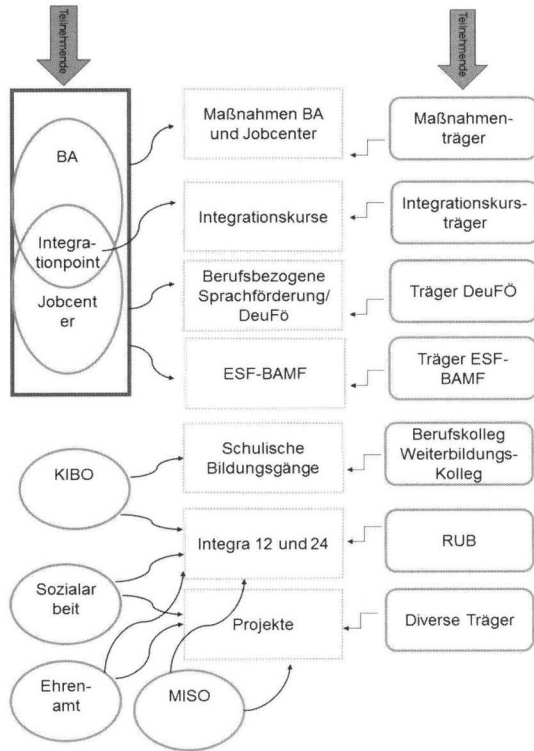


Abbildung 2: Sprachkurse am Beispiel Bochum.
Quelle: Workshop Sprache der Stadt Bochum.

sogenannte Bleibeperspektive und für Personen mit Duldungsstatus, die z.T. sehr lange in Deutschland leben, gibt es seitens des BAMF kein Angebot.²⁰ Eine Zuweisung von Teilnehmern zu konkreten Integrationskursen durch das BAMF findet nicht statt, sodass die Teilnehmer selbst einen Kursträger ausfindig machen und sich bei ihm zum Integrationskurs anmelden müssen. Insgesamt gibt es bundesweit 8.781 Träger, die durch die Regionalkoordinatoren des BAMF zugelassen werden, wobei neue Träger nur in Bedarfsregionen zugelassen werden können.²¹ Als Erweiterung und Ergänzung der Integrationskurse gibt es Maßnahmen des Bundes im Bereich der berufsbezogenen Sprachförderung im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF). Das übergeordnete Ziel des *ESF-BAMF-Programms* ist die Verbesserung der beruf-

20 Hiervon ausgenommen sind Personen mit einer Duldung nach § 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG (Ermessensduldung).

21 *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, Liste der zugelassenen Integrationskursträger mit Kursorten, 2017, [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Integrationskurse/Kurstraeger/ListeKurstraeger/liste-der-zugelassenen-kurstraeger-pdf.pdf?__blob=publicationFile].

lichen Integration von Migranten in Deutschland. Seit 2016 gibt es als Fortsetzung des ESF-BAMF-Programms ein neues Instrument: Die berufsbezogene Sprachförderung (*DeuFö*), die gezielt als Fortsetzung der Integrationskurse geplant ist. Darüber hinaus gibt es zahlreiche landesspezifische Ergänzungsangebote und Angebote anderer lokaler Akteure, wie Ehrenamtlichen und Universitäten. In Bezug auf das Kursangebot und die Trägerschaft ergibt sich das Bild eines weitgehend unkoordinierten und intransparenten Nebeneinanders von Sprachkursen unterschiedlichster privater und öffentlicher Anbieter (vgl. Abbildung 2). Jede Einrichtung informiert vorwiegend über eigene Maßnahmen, Informationen über alternative Angebote liegen häufig nicht vor, sodass ein zeitnahe Übergang in Anschlusskurse bei weitem nicht immer sichergestellt werden kann. Durch die freie Wahl bei Integrationskursen werden Koordinierungsschwierigkeiten zwischen den Trägern und den Teilnehmern der Kurse weiter verstärkt. Der Versuch einen Überblick über das KURSNET-System der BA 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. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob eine bundesweite Steuerung grundsätzlich notwendig und möglich ist. Einzelne Kommunen, wie Stuttgart und Mönchengladbach, haben örtliche Sprachkursdatenbanken erstellt, welche als eine sinnvolle Maßnahme zur Reduktion von Koordinierungsproblemen erscheinen.²²

Da es an einem übersichtlichen Informationsangebot zum Gesamtkomplex der Sprachkursangebote mit Hinweisen darüber, welche Angebote für wen sinnvoll und zulässig sind, fehlt, 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 Flüchtlinge und Asylbewerber* von Anfang an.

2. Wohnen und Unterbringung

Bei der Versorgung mit Wohnraum muss prinzipiell zwischen der Unterkunft in einer *Aufnahmeeinrichtung der Länder*, der sog. *Anschlussunterbringung* und der *Bereitstellung von Wohnraum nach der Anerkennung* einer Schutzberechtigung unterschieden werden. Die Anschlussunterbringung setzt ein, wenn ein Asylbewerber nicht mehr verpflichtet ist in einer Landesaufnahmeeinrichtung zu wohnen, das Asylverfahren aber noch nicht abgeschlossen ist.²³ Dies tritt spätestens nach sechs Monaten des Aufenthalts in einer solchen Einrichtung ein. Flüchtlinge aus einem

22 Vgl. für Stuttgart <http://www.stuttgart.de/item/show/574105> und Mönchengladbach, Projekt MINZE <http://www.minze-mg.de/>.

23 Im Herbst 2015 konnte diese Regelung angesichts der damals geringen Kapazitäten der Aufnahmeeinrichtungen und des stetigen Zugangs neuer Asylbewerber flächendeckend nicht eingehalten werden. Asylsuchende wurden ohne einen Asylantrag gestellt zu haben direkt an die Kommunen weitergeleitet.

sicheren Herkunftsland sollen dem AsylG nach hiervon ausgenommen werden und verbleiben bis zur Entscheidung des BAMF in der Aufnahmeeinrichtung. Erfolgt eine Ablehnung aufgrund eines unzulässigen oder offensichtlich unbegründeten Antrags, verlängert sich die Verpflichtung in der Aufnahmeeinrichtung zu wohnen für diesen Personenkreis bis zur Ausreise oder bis zum Vollzug der Abschiebungsandrohung oder -anordnung. Ferner werden die Länder durch das im Mai verabschiedete »Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht« ermächtigt, die zuvor genannten Regelungen auch auf alle anderen Asylsuchenden anzuwenden, auch wenn diese nicht aus einem sicheren Herkunftsstaat stammen. Die bisher gültige maximale Frist von sechs Monaten wird damit faktisch außer Kraft gesetzt. 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.²⁴ Durch einen Wechsel der zuständigen Behörden und ggfs. einen damit verbundenen Ortswechsel, wird nicht nur der Integrationsverlauf von Geflüchteten beeinträchtigt, auch den Behörden werden dadurch vermeidbare Verwaltungsakte – i.S. 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 sollen. 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 hiesigen Wohnungsmarkt 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*.

24 In Baden-Württemberg erfolgt zuerst eine sog. *vorläufige Unterbringung* durch die Stadt- und Landkreise, welche sich »nur« nach den Bevölkerungsanteilen der Kreise richtet. Bis zum Abschluss des Asylverfahrens, jedoch nicht länger als 24 Monate, verbleiben die Asylsuchenden dort, bevor sie auch hier kreisangehörigen Gemeinden zugeteilt werden können. In Bayern sind die Bezirksregierungen für die Anschlussunterbringung zuständig, die nach dortigem Landesrecht in Gemeinschaftsunterkünften zu erfolgen hat. Können in den so geschaffenen Landeseinrichtungen keine Personen mehr untergebracht werden, werden Asylsuchende zur Unterbringung auf die Landkreise und kreisfreien Städte verteilt, wobei festgeschriebene Quoten hierfür in der Asyldurchführungsverordnung zu finden sind.

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 (zunächst 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.

Um integrationshemmender Segregation entgegenzuwirken, ist mit § 12a im AufenthG für Personen mit einem humanitären Aufenthaltstitel, die nicht einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, einer Ausbildung oder einem Studium nachgehen, die Wohnsitzregelung bzw. Wohnortzuweisung eingeführt worden.²⁵ Sie verpflichtet Geflüchtete für maximal drei Jahre in der Kommune zu verbleiben, der sie zugewiesen wurden. 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.

3. Sozialleistungen

§ 4 AsylbLG (Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt) regelt die Gesundheitsleistungen für Asylbewerber und Geduldete. Da die nach dem AsylbLG leistungsberechtigten Personen nicht versicherungspflichtig sind, erfolgt die Abwicklung der Gesundheitsversorgung nicht über die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV), sondern »über die AsylbLG-Träger, die die Krankenbehandlung auch finanzieren«.²⁶ Das bedeutet, dass die Sachbearbeiter der zuständigen Behörde, meist des Sozialamts, im Zweifel über die Notwendigkeit einer ärztlichen Behandlung – ggfs. bei komplexeren Fällen in Kooperation mit dem Gesundheitsamt – befinden müssen.²⁷ Aufgrund des Asylpaket I ist es aber durch die elektronische

25 Ruge, Residenzpflicht als Voraussetzung für Integration, Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 2016, 36(1), S. 254.

26 Vorholz, in: Meyer/Ritgen/Schäfer (Fußn. 3), S. 196.

27 Schammann/Kühn (Fußn. 3), S. 17 f.

Gesundheitskarte auch für Flüchtlinge möglich die Abwicklung den Krankenkassen zu übertragen.²⁸ Die Finanzierung bleibt in diesen Fällen jedoch weiterhin bei den AsylbLG-Trägern verortet, die den Krankenkassen dann einen Verwaltungskostenbeitrag zahlen. Die Kassen der GKV sind verpflichtet Rahmenbedingungen mit der jeweiligen Landesregierung zu schließen, wenn ein Bundesland eine entsprechende Vereinbarung mit den gesetzlichen Krankenversicherungen einfordert und sich diese mindestens auf die Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte bezieht.²⁹ Werden einige bisher bestehende Hindernisse beseitigt, kann die Gesundheitskarte eine erhebliche Verfahrensvereinfachung herbeiführen und die kommunalen Behörden entlasten.³⁰ Ziel muss aus kommunaler Sicht sein, *den Verwaltungskostenbeitrag der elektronischen Gesundheitskarte für Flüchtlinge zu senken*, da er die wichtigste Stellschraube für die Attraktivität der eGK ist. Wie hoch die Einsparungen ausfallen hängt jedoch maßgeblich davon ab, wie hoch der Verwaltungs- und Prüfaufwand in der jeweiligen Kommune bei eigener Abwicklung ausfällt.

In Zusammenhang mit dem Bezug von Analogleistungen ist auf eine gravierende Gesetzeslücke hinzuweisen: 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*.

Um Prozesse innerhalb einzelner Behörden zu beschleunigen, ist es notwendig den Informationsaustausch bzw. Datenabgleich zwischen kooperierenden Behörden zu verbessern. So wird bspw. von Seiten 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 *muss die Qualität und Aktualität der im AZR zur Verfügung gestellten Daten verbessert werden*. Generell sollte auch in Betracht gezogen wer-

28 Die Gesundheitskarte für Flüchtlinge unterscheidet sich äußerlich nicht von derjenigen eines GKV-Versicherten, auf ihr wird bei Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG aber die Kennziffer 9 im Feld »Besondere Personengruppe« abgespeichert. (Vgl. *Wächter-Raquet*, Einführung der Gesundheitskarte für Asylsuchende und Flüchtlinge. Der Umsetzungsstand im Überblick der Bundesländer, 2016, Bertelsmann Stiftung, S. 12).

29 *Wächter-Raquet* (Fußn. 28), S. 11.

30 Zum einen ist der geringere Leistungsumfang für Asylbewerber im Vergleich zu den Versicherten in der GKV nur schwer durchzusetzen, »da die elektronische Gesundheitskarte derjenigen für Versicherte entspricht und eine Überprüfung der vom Arzt getroffenen medizinischen Entscheidung durch die Krankenkassen jedenfalls im ambulanten Bereich so gut wie nicht erfolgt«. Zum anderen können bereits ausgegebene Gesundheitskarten nicht wieder durch die Krankenkasse gesperrt werden (*Vorholz* (Fußn. 26), S. 197).

den, im direkten Kundenkontakt mit kommunalen Behörden, *den Datenabruf aus dem AZR über die Erkennung des Fingerabdrucks zu ermöglichen.*

4. *Bildung und Ausbildung*

Im Bereich der Bildung ist es für die Integration und Förderung von Sprache dringend erforderlich Kinder möglichst früh in Bildungseinrichtungen unterzubringen. Auch für Geflüchtete gilt nach § 24 SGB VIII, dass Kinder nach Vollendung des ersten Lebensjahres einen Rechtsanspruch auf frühkindliche Förderung in einer Kita oder in der Kindertagespflege haben.³¹ Die Voraussetzung hierfür ist jedoch grundsätzlich, dass eine Aufenthaltsgestattung vorliegt und die Familie einer Kommune zugewiesen wurde. In vielen Fällen sind geflüchtete Familien jedoch nicht über entsprechende Bildungsangebote informiert. Hier sollte von Seiten der Kommunen und Trägern 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.³² Dies gilt sowohl für sprachliche Herausforderungen als auch 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.

Für die Wahl der richtigen Schulform ist eine Feststellung des im Herkunftsland erworbenen Bildungsabschlusses notwendig. Hierzu müssen entsprechende Zeugnisdokumente übersetzt werden, was derzeit z.T. mit einem sehr aufwendigen Prozess verbunden ist. Zunächst muss mitunter beim Jobcenter ein Antrag auf die Übersetzung des Zeugnisses gestellt werden, in dem die Notwendigkeit für die Übersetzung begründet werden muss. Daraufhin müssen drei Vergleichsangebote von Übersetzern eingeholt werden, von denen eines direkt vom Jobcenter angenommen wird. In einigen Jobcentern geht man allerdings dazu über, die Zeugnisse direkt von Übersetzungsbüros übersetzen zu lassen. Für die Anerkennung des Schulabschlusses sind dann in NRW je nach Herkunftsland unterschiedliche Bezirksregierungen zuständig. Hier bestehen aus Kapazitätsgründen erhebliche Bearbeitungszeiten. So dauert die Anerkennung von Zeugnissen unterhalb des Abiturs, für die die Bezirksregierung Köln zuständig ist, zurzeit sechs Monate. Aus

31 Schammann/Kühn (Fußn. 3), S. 19.

32 SVR (Fußn. 3), S. 218.

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 diese vereinfacht werden.

Aufgrund unterschiedlicher Auslegungen der Schulpflicht ist in einigen Bundesländern der Besuch von berufsbildenden Schulen mit Erreichen der Volljährigkeit nicht mehr möglich.³³ Das Nachholen von Bildungsabschlüssen und die Vorbereitung auf eine Berufsausbildung ist 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 neuzugewanderter 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 Berufsabschluss 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.

33 SVR (Fußn. 3), S. 134.

5. Arbeit

Asylbewerber und Geduldete sind prinzipiell mit den gleichen Hürden beim Zugang zum Arbeitsmarkt konfrontiert, dennoch bestehen auch ein paar Unterschiede. Asylbewerbern ist innerhalb der ersten drei Monate ihres Aufenthalts in Deutschland der Zugang zum Arbeitsmarkt grundsätzlich nicht gestattet. Nach dieser Frist kann die zuständige Ausländerbehörde eine Beschäftigung genehmigen, wenn die Bundesagentur für Arbeit dem zustimmt oder eine Zustimmung der BA nicht notwendig ist. Liegt einem Asylbewerber oder Geduldeten ein konkretes Stellenangebot vor, muss ein entsprechender Antrag bei der zuständigen Ausländerbehörde gestellt werden. Dieser wird dann von dort an die BA weitergeleitet. Für eine etwaige Zustimmung führt die BA eine Arbeitsmarkprüfung durch (§ 39 Abs. 2 AufenthG), bei welcher zum einen danach geschaut wird, ob es keine anderen bevorrechtigten Arbeitnehmer zur Ausübung der Tätigkeit gibt (sog. *Vorrangprüfung*). Zum anderen werden die Beschäftigungsbedingungen überprüft, wodurch sichergestellt werden soll, dass Ausländer im Rahmen ihrer Tätigkeit im Vergleich zu deutschen Arbeitnehmern nicht ungünstigeren Arbeitsbedingungen unterliegen. Durch die Vierte Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung wurde Anfang 2016 die Vorrangprüfung in 133 der insgesamt 156 Agenturbezirke der BA für die Dauer von drei Jahren ausgesetzt. 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 wäre. 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 Programmlinien sollten diese Aspekte daher zukünftig berücksichtigen.*

Nach Aumüller sollte Ziel eine *rechtskreisübergreifende Arbeitsmarktintegration* sein, die durch ein gelingendes Übergabemanagement oder rechtskreisübergreifende Kompetenzteams erreicht werden könnte.³⁴ Institutionalisiert wird solch eine rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit durch die in NRW mittlerweile flächendeckend eingeführten *Integration Points* (IP). Neben den Agenturen für Arbeit und den Jobcentern beteiligen sich auch die Kommunen an diesen Einrichtungen. Dabei wird die Ausländerbehörde als eine der Kerninstitutionen gesehen, da sie über das notwendige Know-how im Ausländerrecht verfügt. Aber auch das Sozial- und Jugendamt gehören zu den potentiellen Partnern. Daneben sollen die Integration Points aber auch der Kooperation mit anderen Akteuren offenstehen, z.B. Arbeitgebern, Schulen, Ehrenamtlern, Wohlfahrtsverbänden, Kammern, usw. Ziel ist eine Lotsenfunktion einzunehmen und für Flüchtlinge eine »Anlaufstelle zur Beratung und Vermittlung« zu sein.³⁵ Zwar liegt in Nordrhein-Westfalen ein Rahmenkonzept für die Integration Points vor, die konkrete Umsetzung obliegt jedoch den Arbeits-

34 Aumüller, Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen: bestehende Praxisansätze und weiterführende Empfehlungen, 2016, Bertelsmann Stiftung, S. 41.

35 Bundesagentur für Arbeit, Rahmenkonzept Integration Point (V2.0), 2015, S. 6 [https://www.iq-netzwerk-nrw.de/fileadmin/user_upload/news/Rahmenkonzept_IP.pdf].

agenturen und Jobcentern vor Ort. 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 Vorsprache 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.

6. Vollzug des Ausländerrechts

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 gibt es Kritikpunkte bzgl. der *Qualität der Entscheidungsverfahren*. Ein Teil der durch das BAMF ausgestellten Bescheide ist nach Aussagen von Ausländerbehörden, Verwaltungsrichtern und der Arbeitsgemeinschaft der Asylanwälte beim Deutschen Anwaltsverein formfehlerhaft und damit anfechtbar. Die Entscheidungspraxis, dass viele Syrer nur noch einen subsidiären Schutz zugesprochen bekommen, führt im Bereich der Ausstellung von Aufenthaltstiteln, zu einem erheblichen Mehraufwand, wenn Verwaltungsgerichte die Entscheidungen des BAMF zugunsten eines höheren Schutzstatus revidieren, was – wie oben erwähnt – im Jahr 2016 in 80 % der Fälle zutraf.³⁶

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

36 Vgl. *Deutscher Bundestag* (Fußn. 10).

wird bei der Beurkundung neu geborener Kinder gesehen, deren Eltern ihre Identität nicht durch die erforderlichen Dokumente nachweisen können. Der Nachweis erfolgt durch Vorlage der Geburtsurkunde *und* des Nationalpasses. Da die geflüchteten Menschen jedoch häufig nicht oder nicht mehr im Besitz der erforderlichen Dokumente sind und die Beschaffung nur theoretisch, aber nicht praktisch möglich ist (vgl. Situation in Syrien), kommt es dazu, dass immer mehr in Deutschland geborene Kinder von Geflüchteten keine Geburtsurkunden erhalten. Dies führt zu einer Reihe von zukünftigen weiteren Problemlagen und steht dem Wohl des Kindes im Sinne der UN-Kinderrechtskonvention entgegen.

V. Resümee

Im Zuge der Flüchtlingskrise sind in den Jahren 2015 und 2016 insgesamt 1.120.000 Flüchtlinge 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 Ebenen übergreifenden Vollzugssystems ist es wirklich beachtlich, mit welcher *Flexibilität und Improvisationskunst die Verwaltungen – und hier insbesondere die auf kommunaler Ebene* – agiert und viele Probleme gelöst haben. Von einem Staatsversagen kann also keine Rede sein, auch wenn manche Organisationen – insbesondere das BAMF – ganz erheblich unter Druck geraten sind. Trotz vieler Erfolge im alltäglichen Verwaltungshandeln sind aber immer noch vielfältige Vollzugs- und Koordinationsdefizite festzustellen sowohl bei der Asylantragsbearbeitung als auch bei den hier im Mittelpunkt stehenden Integrationsmaßnahmen.

Erklärungsfaktoren für die dargestellten Vollzugs- und Koordinationsdefizite sind

- suboptimale gesetzliche Zuständigkeitszuordnungen,
- die 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 versus Einzelfall).

Versucht man die Ursachen zu bündeln, so lassen sich vier Grundprobleme ausmachen, die bearbeitet werden sollten. Ergänzend zu den bisher dargestellten Optimierungsmöglichkeiten in den einzelnen Integrationsbereichen werden diese grundsätzlichen Verbesserungsmöglichkeiten abschließend vorgestellt.

1 *Reduzierung der zersplitterten 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 Zuständigkei-

ten 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. 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 hier weitere Zuständigkeitszuweisungen an das BAMF erfolgen sollten (wie z.B. die Erstaufnahme der Flüchtlinge oder im Bereich der Integration),
- ob die Federführung für den Themenbereich Migration und Integration nicht besser in die Zuständigkeit des BMAS fallen sollte³⁷
- ob das BAMF die Zuständigkeit hinsichtlich der Sprach- und Integrationskurse behalten sollte³⁸
- ob das BAMF überhaupt weiter mit diesem Ausmaß an Außenstellen als bundesunmittelbare Verwaltung wirken sollte³⁹ oder
- 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 Datengriffe.

Diese *grundsätzlichen* Fragen im Bereich einer möglichen Neuordnung der Aufgabenverteilung im Bundesstaat wurden hier aus Zeit und Kapazitätsproblemen *weitgehend ausgeklammert*, so dass hierzu noch keine Empfehlungen ausgesprochen werden. Dies gilt nicht für den Bereich des AsylbLG, welches zu erheblichen Problemlagen führt.

Ein entscheidender Punkt für den enormen Verwaltungsaufwand ist der *Rechtskreiswechsel* von Leistungen des AsylbLG/SGB III zum SGB nach der Entscheidung des BAMF bei Anerkennung oder der Erlangung eines Aufenthaltstitels aus anderen Gründen. Wie dargestellt, wechseln hier 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, so dass 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

37 Tränhardt/Weiss (Fußn. 3), S. 12.

38 Meyer, in: Meyer/Ritgen/Schäfer (Fußn. 3), S. 62.

39 Z.B. zu Letzterem vgl. Meyer (Fußn. 38), S. 59, zu den grundsätzlichen Optionen vgl. Bogumil/Hafner/Kublmann (Fußn. 4), S. 22(3).

im Zuge der Rechtskreiswechsel übersteigt die vermeintlichen Kosteneinsparungen (AsylbLG gg. 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 an unbestimmten Rechtsbegriffen und Ermessensspielräumen, die die Kommunen sehr unterschiedlich nutzen, so dass auch aus diesem Grund Anlass besteht das AsylbLG zu überdenken.

Eine zweite Möglichkeit mit den zersplitterten Zuständigkeiten umzugehen besteht – neben diesen grundsätzlichen Überlegungen zur 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 an das Prinzip der *Bündelung von Verwaltungstätigkeit aus Nutzersicht* ansetzen, welche bisher auch schon in Bürgerbüros oder bei Technischen Bürgerämtern/Bürgerbüros im Bereich Wohnen, Bauen, Baurecht 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 Arnsberg 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.

Zudem gibt es weitere Bemühungen die Querschnittsaufgabe Integration in den Kommunen zumindest zu größeren Teilen, z.B. über Kommunale Integrationszentren, oder durch vielfältige Versuche spezifische Beratungsleistungen für Flüchtlinge zu schaffen, zu verankern, um somit mehr Informationen und Transparenz zu schaffen. Dies gelingt aber nicht allein durch das Schaffen zusätzlicher Beratungsangebote. 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 ehrenamtlichen Engagement zu unterscheiden. Zwischen den verschiedenen Anbietern mangelt es aber 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 Koordination genutzt werden könnten*. Kommunale Koordinatoren könnten in diesem Bereich zu einer tatsächlichen Verbesserung der Transparenz und des Mitteleinsatzes beitragen. Ebenfalls kann angedacht werden, die Förderung der beiden Bundesprogramme MBE und JMD integrierter auszurichten. All dies verdeutlicht die Notwendigkeit einer besseren politikfeldübergreifenden Koordination zwischen Bundes- und Landesministerien und (innerhalb) der Kommunalverwaltung.

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 werden und Informationsverluste minimiert werden können. Dabei ist darauf zu achten, dass es zu einem fruchtbaren Zusammenwirken von ehrenamtlichen und kommunalen Engagement kommt.

2 Verbesserung der Aufgabenwahrnehmung im BAMF

Betrachtet man die in Kapitel III dargestellten empirischen Daten zu den Entscheidungsverfahren im BAMF, die bisherigen Erkenntnisse zu den Verwaltungsgerichtsentscheidungen sowie die zahlreichen Stellungnahmen von Ausländerbehörden, Verwaltungsrichtern und Anwälten, so 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. Es wäre wünschenswert, wenn im BAMF und im BMI eine selbstkritische Evaluation der bisherigen Aufgabenwahrnehmung vorgenommen würde.

3 Anpassung von formalen Regelungen, die die Besonderheit der spezifischen Zielgruppe nicht hinreichend berücksichtigen

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 (aufwändige Einzelfallprüfungen statt Pauschalierungen). Hier müssen die Besonderheiten der Zielgruppen stärker berücksichtigt werden bzw. zu aufwendige Verfahren generell hinterfragt werden:

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

4 Vermeidung zu häufiger und aufwandsverursachender Rechtsänderungen

Das vierte Grundproblem für ein effizientes Verwaltungshandeln ergibt sich insbesondere aus ständigen Rechtsänderungen, die erst ihren Weg in den Verwaltungsvollzug finden müssen und einer späten und langwierigen verwaltungsgerichtlichen Klärung im Streitfall. 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 es gelingen kann, bei im Gesetzgebungsprozess nicht vermeidbaren unbestimmten Rechtsbegriffen schneller zu einer anerkannten verwaltungsgerichtlichen Klärung zu gelangen.