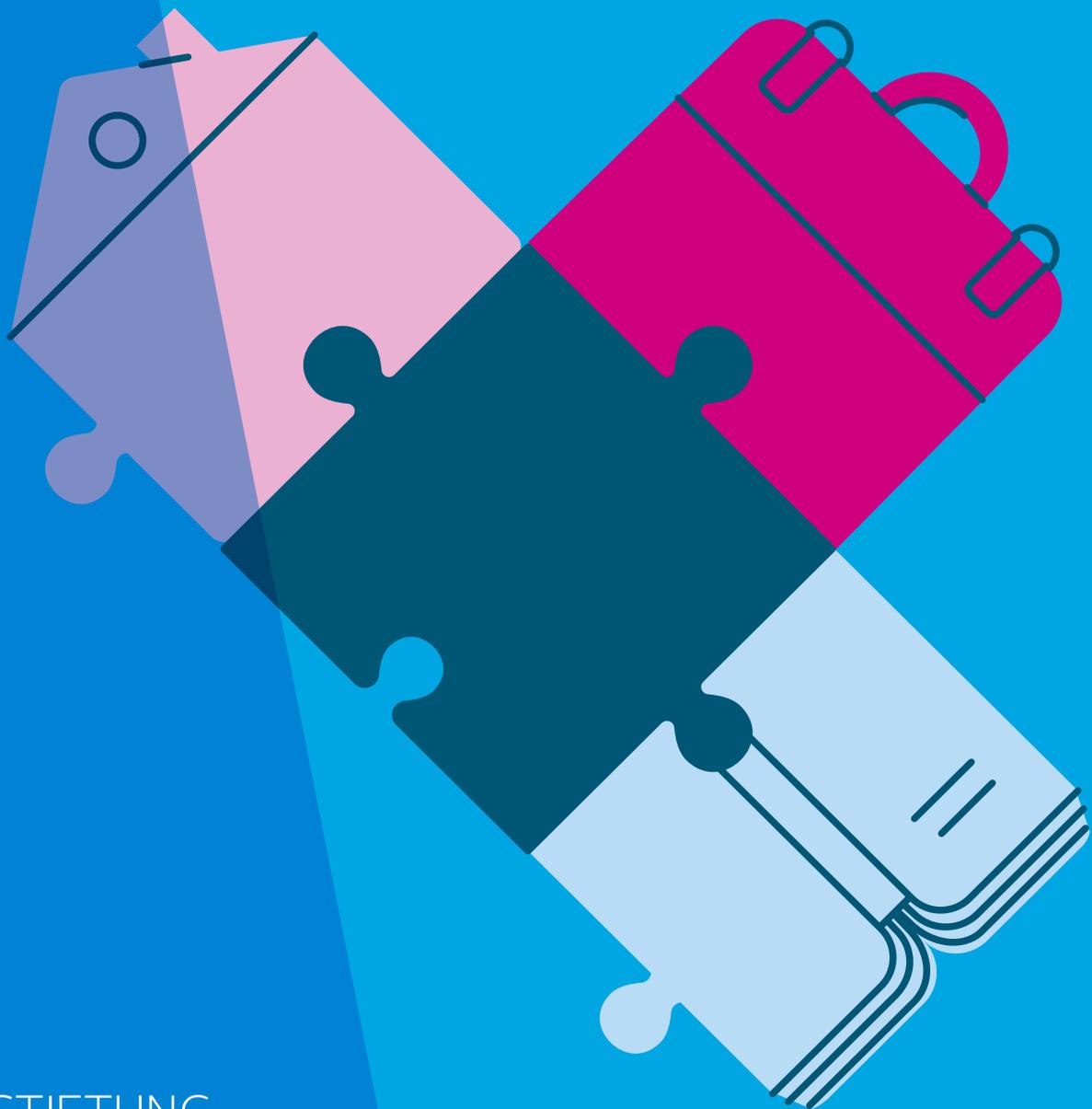


STÄDTE UND GEMEINDEN IN DER FLÜCHTLINGSPOLITIK. WELCHE PROBLEME GIBT ES – UND WIE KANN MAN SIE LÖSEN?

STUDIE



STIFTUNG
MERCATOR

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

Eine Studie von Jörg Bogumil, Jonas Hafner und André Kastilan
im Auftrag der Stiftung Mercator

INHALT

1	Problemaufriss und Fragestellung	7
2	Asylverfahren und Integration von Zuwanderern im deutschen Verwaltungsföderalismus	11
2.1	Schutzarten und Leistungsansprüche	13
2.2	Verwaltungszuständigkeiten	15
3	Asylverfahren	23
3.1	Bearbeitung von Asylanträgen im BAMF	24
3.1.1	Die Entwicklung des BAMF	24
3.1.2	Asylantragsbearbeitung	26
3.2	Vollzug des Aufenthaltsrechts durch die kommunalen Ausländerbehörden	31
3.3	Verwaltungsgerichtsentscheidungen	34
4	Kommunale Integration von Flüchtlingen	37
4.1	Sozialstruktur der Asylbewerber	38
4.2	Sprachförderung	40
4.3	Wohnen	47
4.3.1	Anschlussunterbringung	47
4.3.2	Wohnraum nach Anerkennung	50
4.3.3	Wohnsitzregelung	52
4.4	Sozialleistungen und Gesundheitsversorgung	53
4.4.1	Leistungen nach dem AsylbLG	53
4.4.2	Leistungen nach SGB II und XII	58
4.5	Bildung und Ausbildung	59
4.5.1	Frühkindliche Bildung	59
4.5.2	Schulische Bildung	61
4.5.3	Zweiter Bildungsweg	64
4.5.4	Berufliche Bildung	65
4.6	Arbeit	67
4.6.1	Arbeitsmarktzugang	67
4.6.2	Arbeits- und Ausbildungsförderung	68
4.6.3	Kommunale Handlungsfelder	70
4.7	Integration als kommunale Querschnittsaufgabe	71
5	Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen	75
	Literaturverzeichnis88
	Abbildungs- und Tabellenverzeichnis95
	Abkürzungsverzeichnis96

PROBLEMAUFRISS UND FRAGESTELLUNG

1

1 PROBLEMAUFRISS UND FRAGESTELLUNG

Zunehmende Fluchtmigration ist ein globales Phänomen, das sich in Deutschland 2015 zugespitzt hat. Mit dem Trend gehen die Fragen einher, wie Immigration¹ auf Herkunfts- und Aufnahmegesellschaften wirkt und wie Integration in den Aufnahme-regionen gestaltet werden kann. In diesem Gutachten geht es um die zweite Frage und dabei vor allem um das Verwaltungshandeln im Asylverfahren und im Integrationsprozess.

Erhebliche Vollzugs- probleme

Im Zuge der Flüchtlingskrise sind im Jahr 2015 840.000 und im Jahr 2016 280.000 Flüchtlinge nach Deutschland gekommen. Dies bringt für die Verwaltungen erhebliche neue Anforderungen mit sich und hat zu nicht unerheblichen Vollzugsproblemen geführt. Während die Bundesebene vor allem für die wesentliche Rechtsetzung im Bereich der Immigration und des Asylrechts sowie, bezogen auf die Verwaltungstätigkeit, für die Bearbeitung der Asylanträge² (über das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, kurz BAMF, einer Bundesoberbehörde im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums des Inneren) und die Arbeitsmarktintegration (über die Bundesagentur für Arbeit, kurz: BA) zuständig ist, liegen die Kompetenzen der Länder im Erstaufnahmesystem und die der Kommunen bei der Integration der Flüchtlinge. Hinzu kommen Aufgaben im Bereich der Rückführung, die vor allem Länder und Kommunen betreffen. Damit ergeben sich zwangsläufig Koordinationsprobleme zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Wesentliche Aufgabenbereiche sind im Einzelnen:

Aufgabenbereiche im Verwaltungsföderalismus

- die Bearbeitung von Asylanträgen (Annahme, Prüfung, Anhörung, Entscheidung) und die Koordinierung von Integrationskursen durch das BAMF sowie die Rolle der BA bei der Arbeitsmarktintegration;
- der Bereich der Erstaufnahme von Flüchtlingen auf der Länderebene (Erstverteilung und Erstregistrierung, Durchführung ärztlicher Untersuchungen, Unterbringung sowie die Vorstellung der Asylsuchenden bei der zuständigen Außenstelle des BAMF zur persönlichen Stellung des Asylantrags);
- die kommunale Integration von Flüchtlingen (ergänzende Sprachförderung, Wohnen, Gesundheit, Sozialleistungen, Bildung und Ausbildung, Arbeitsvermittlung);
- Maßnahmen des „Rückführmanagements“ (Länderzuständigkeit, Vollzug durch kommunale Ausländerbehörden)

¹ Immigration steigert die soziale und kulturelle Vielfalt in der Aufnahmegesellschaft, erhöht aber auch die Transaktionskosten in der Gesellschaft (vgl. Schulze-Böing 2016). Immigration konzentriert sich in Städten, dabei gibt es zwischen den Städten Schwerpunkte (Ankunftsstädte, z.B. Offenbach) und in den Städten Ankunftsbezirke.

² Gemeint sind hiermit und im Folgenden immer alle drei Schutzarten: Asylrecht, Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention und subsidiärer Schutz (vgl. Kapitel 2.1).

Insgesamt existiert ein Ebenen übergreifendes Vollzugssystem mit einer erheblichen institutionellen und prozeduralen Komplexität. Vor diesem Hintergrund erweisen sich die oftmals unzulängliche Koordination und Kommunikation zwischen den verschiedenen Behörden, Akteuren und föderalen Ebenen, aber auch behördeninterne Organisations- und Personalengpässe, als administrative Schlüsselprobleme der Krisenbewältigung (vgl. Bogumil et al. 2016a, b).

Stark ausdifferenziertes
und verflochtenes
Verwaltungssystem

Nachdem die Probleme des Verwaltungshandelns zunächst wenig thematisiert wurden, hat sich die Diskussion hierzu mittlerweile deutlich intensiviert. Zudem haben sowohl das BAMF, die BA als auch die Bundesländer begonnen, das bestehende Verwaltungsvollzugssystem zu reformieren, und auf Ebene der Städte, Gemeinden und Kreise verstärken sich die Bemühungen um kommunale Integration. Auch hier werden Verwaltungsprobleme sichtbar, die aus unterschiedlichen Zuständigkeiten resultieren (z.B. zwischen Sozialämtern, Wohnungsämtern, Ausländerämtern, Jobcentern, den Arbeitsagenturen und den Außenstellen des BAMF). Diese Problemlagen im stark ausdifferenzierten und verflochtenen Verwaltungssystem belasten die zuvor genannten kommunalen Ämter, die Bildungsinstitutionen und freien Träger, die erhebliche Anzahl von ehrenamtlichen Helfern in den Flüchtlingsnetzwerken sowie die Flüchtlinge selbst ganz erheblich und erschweren die Prozesse der Integration von Flüchtlingen.

Zudem tragen die umfassenden Änderungen der Gesetzgebung³ nicht immer dazu bei, den Verwaltungsvollzug zu vereinfachen, sondern – ganz im Gegenteil – führt dies zu einer zusätzlichen Belastung, zumal die Rechtslage aufgrund ihrer Komplexität sowieso zu Schwierigkeiten führt (Thränhardt/Weiss 2016: 11). Zusammenfassend entstehen die Problemlagen also aus einer komplizierten (und sich zudem ständig ändernden) asylrechtlichen Materie und aus den unterschiedlichen Zuständigkeiten und damit den Verflechtungsbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen.

Umfangreiche
Veränderungen in der
Gesetzgebung

Insgesamt ergeben sich Zweifel an der existierenden Aufgabenverteilung von Bund, Ländern und Kommunen im Bereich der Asyl-, Migrations- und Integrationspolitik. Hier scheinen jedoch keine kurzfristigen Veränderungen durchsetzbar zu sein. Denkbar sind allerdings auch Optimierungen im bestehenden System der Zuständigkeiten. Insbesondere für den Prozess der Integration von Flüchtlingen mangelt es trotz zunehmender Forschungsbemühungen jedoch noch an der detaillierten Analyse des Verwaltungsvollzuges und der dort entstehenden Problemlagen (zu

Optimierungen
im bestehenden System
der Zuständigkeiten

³ Zu nennen sind hier zunächst die drei sogenannten Asylpakete (Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz, Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren, Datenaustauschverbesserungsgesetz) sowie das Gesetz zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und das Integrationsgesetz. Diese fünf Gesetzesveränderungen wurden alle zwischen Oktober 2015 und Juli 2016 verabschiedet. Hinzu kommt das am 18.05.2017 verabschiedete Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht. 2014 waren zuvor das Gesetz zur Verbesserung der Rechtsstellung von asylsuchenden und geduldeten Ausländern sowie das Gesetz zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsländer und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer verabschiedet worden. All diese Gesetzesänderungen müssen jedoch umgesetzt und vollzogen werden, was einen erheblichen Aufwand mit sich bringt.

ersten Bestandsaufnahmen in unterschiedlichen Bereichen und unterschiedlicher Tiefenschärfe vgl. Deutscher Landkreistag 2016, Gesemann/Roth 2012, 2016, 2017, Meyer et al. 2016, Schammann/Kühn 2016, Städte- und Gemeindebund NRW 2016, Thranhardt/Weiss 2016, Robert Bosch Stiftung 2016, SVR 2017).

Die Stiftung Mercator hat daher die Autoren im Dezember 2016 mit einer „*Analyse des Verwaltungshandelns in der Flüchtlingspolitik*“ mit dem Schwerpunkt der kommunalen Integration⁴ beauftragt. Ziel ist, praxisrelevante Hinweise zur Optimierung der vorhandenen Schnittstellenprobleme und sonstiger Problemlagen zu erarbeiten.

Um Vereinfachungspotentiale zu erfassen, müssen Prozessanalysen für die jeweiligen Verwaltungstätigkeiten durchgeführt werden. Aufgrund des knappen Zeit- und Ressourcenrahmens war dies nur beispielhaft möglich. Wir haben uns daher dafür entschieden, die komplexen Verwaltungsprozesse intensiv in zwei Kommunen zu betrachten. In diesem Zusammenhang sind in Bochum, Arnsberg und dem Hochsauerlandkreis zahlreiche Gespräche mit Akteuren wie dem Verwaltungsvorstand, dem Sozialamt, dem Ausländeramt, dem Kommunalen Integrationszentrum, dem Regionalbeauftragten des BAMF, der BA und dem Jobcenter durchgeführt worden. Zudem wurden in Bochum zahlreiche Workshops der Stadt im Bereich Sprache, Schule und Qualifizierung besucht. Zu danken ist allen Beteiligten in Bochum und Arnsberg für ihr Engagement und ihre Auskunftsbereitschaft. Auf dieser Grundlage und durch die Auswertung zahlreicher Dokumente und umfangreicher Literaturanalysen ist dieser Bericht entstanden.

⁴ 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.

ASYLVERFAHREN UND INTEGRATION
VON ZUWANDERERN IM DEUTSCHEN
VERWALTUNGSFÖDERALISMUS

2

2 ASYLVERFAHREN UND INTEGRATION VON ZUWANDERERN IM DEUTSCHEN VERWALTUNGSFÖDERALISMUS

Im Bereich der Flüchtlingspolitik vermischen sich Aufgaben der Migrationsverwaltung (BAMF⁵ und Ausländerbehörden) und der Sozialverwaltung (Jobcenter und Sozialämter) mit denen der Integrationsverwaltung, die als Querschnittsaufgabe ohnehin auf verschiedene Rechtsgebiete zurückgreift (insbesondere Infrastrukturverwaltung, vgl. zum Integrationsverwaltungsrecht Burgi 2016). Durch unterschiedliche Kompetenzzuordnungen im Bundesstaat (Bund 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*.

Verwaltungsvollzugs- system Asyl und integrationsbezogene Verwaltungsaufgaben

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 (vgl. 2.1) und zudem auch der Bund durch die Tätigkeiten im BAMF über eine eigene Verwaltungsvollzugsbehörde für die Bearbeitung von Asylanträgen verfügt 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).⁶

5 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.

6 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 2017e). Für sie gelten jedoch besondere Verfahren und Zuständigkeiten (Inobhutnahme, Clearing, Umverteilung usw.), auf die im Zuge dieser Ausarbeitung nicht eingegangen werden konnte.

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 unterscheiden (Bartels 2016: 366). 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. Dieser Rechtskreiswechsel bringt erheblichen Verwaltungsaufwand mit sich.

Rechtskreiswechsel
vom AsylbLG zum SGB
bringt erheblichen
Verwaltungsaufwand
mit sich

Im Folgenden wird zunächst auf die unterschiedlichen Schutzarten und die daraus resultierenden unterschiedlichen Leistungsansprüche und anschließend auf die Verwaltungszuständigkeiten in den angesprochenen Untersuchungsbereichen eingegangen.

2.1 SCHUTZARTEN UND LEISTUNGSANSPRÜCHE

Grundsätzlich sind drei Schutzarten in Deutschland zu unterscheiden (Asylrecht, Schutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention, subsidiärer Schutz, vgl. Bogumil et al. 2016a). Ist keine der Schutzarten anzuwenden, kann ein *Abschiebungsverbot* festgestellt werden, wenn eine Abschiebung aufgrund der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) unzulässig wäre (§ 60 Abs. 5 Aufenthaltsgesetz (AufenthG)) oder davon ausgegangen werden muss, dass dem Ausländer im Zielstaat „eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit“ (§ 60 Abs. 7 AufenthG) droht. Je nach Schutzstatus bestehen unterschiedliche Aufenthaltsdauern. Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge erhalten eine Aufenthaltserlaubnis für den Zeitraum von drei Jahren. Die Aufenthaltserlaubnis für subsidiär Schutzberechtigte ist hingegen auf ein Jahr begrenzt, sie kann im Anschluss jedoch um zwei Jahre verlängert werden. Auch die Aufenthaltserlaubnis bei Vorliegen eines Abschiebungsverbotes beträgt i. d. R. ein Jahr.

Je nach Schutzart und Aufenthaltsstatus ergeben sich unterschiedliche Ansprüche hinsichtlich des Arbeitsmarktzuganges, der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes und der Leistungen zur Integration. Wir werden dies in den einzelnen Kapiteln jeweils erläutern. Dabei wird im Prinzip auf drei Kategorien zurückgegriffen:

- Asylberechtigte, anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte, also Personen, die eine Anerkennung bezüglich einer der drei genannten Schutzarten haben und über eine *Aufenthaltserlaubnis* verfügen;
- Asylbewerber, also Personen, die sich im Antragverfahren befinden und eine *Aufenthaltsgestattung* haben;

Asylberechtigte,
Asylbewerber,
Geduldete

- Geduldete (dies sind alle diejenigen, die eigentlich ausreisepflichtig sind, bei denen es aber aus unterschiedlichsten Gründen nicht dazu kommt und die über keinen Aufenthaltstitel verfügen).⁷

In den Gruppen erfolgen dann z. T. noch jeweils Ausdifferenzierungen. So ist die Aufenthaltsdauer bei den Asylberechtigten je nach Schutzstatus unterschiedlich und Asylbewerber mit einer „guten Bleibeperspektive“⁸ haben z.B. im Gegensatz zu jenen mit „schlechter Bleibeperspektive“ schon im laufenden Asylverfahren Anspruch auf einen Integrationskurs. All dies erhöht die Komplexität des Systems.

TABELLE 1: Schutzarten für Flüchtlinge

	Asylberechtigung	Flüchtlingsschutz	Subsidiärer Schutz
Gesetzliche Grundlage	Art. 16 a Abs. 1 GG	§ 3 Abs. 1 AsylG	§ 4 Abs. 1 AsylG
Kriterien für Zuerkennung	Politisch Verfolgte erhalten Asyl, wenn <ul style="list-style-type: none"> • sie im Falle der Rückkehr in ihr Herkunftsland eine gezielte Menschenrechtsverletzung zu befürchten haben • sie nicht über einen sicheren Drittstaat (EU, Norwegen, Schweiz) eingereist sind 	Ausländer, der sich <ul style="list-style-type: none"> • aus begründeter Furcht vor Verfolgung wegen seiner Rasse, Religion, Nationalität, politischen Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe außerhalb seines Herkunftslandes befindet 	Ausländer, der <ul style="list-style-type: none"> • stichhaltige Gründe für die Annahme vorbringt, dass ihm in seinem Herkunftsland ein ernsthafter Schaden droht Ernsthafter Schaden (u.a.): Todesstrafe, Folter, Bedrohung der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts
	→ Verfolgung muss vom Staat ausgehen	→ Verfolgung muss <i>nicht</i> vom Staat ausgehen	→ Verfolgung muss <i>nicht</i> vom Staat ausgehen

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

⁷ Über die wirkliche Anzahl von ausreisepflichtigen Flüchtlingen gibt es häufig Irritationen. Hierzu veröffentlichte das BMI jüngst Zahlen, die auf einem Auszug aus dem Ausländerzentralregister (AZR) beruhen: Zwar gab es demnach Ende 2016 207.484 ausreisepflichtige Personen in Deutschland, von diesen hatten jedoch nur 99.399 zuvor einen Asylantrag gestellt (BMI 2017). Bei den restlichen 108.085 Personen handelt es sich „um Menschen, deren Visa ausgelaufen oder deren Ehen mit deutschen Staatsbürgern geschieden worden seien“ (NDR 2017). 69.371 der 99.399 ausreisepflichtigen Flüchtlinge besaßen Ende 2016 eine Duldung (BMI 2017). Somit muss eher von ca. 30.000 tatsächlich ausreisepflichtigen Personen (ohne Duldung) in Deutschland ausgegangen werden. Berücksichtigt man ebenfalls, dass 2016 etwa 25.000 Personen abgeschoben wurden, kann laut Pro Asyl von einem „Abschiebe-Problem“ keine Rede mehr sein (Pro Asyl 2017). Fraglich ist aber, wie belastbar die AZR-Zahlen tatsächlich sind (vgl. Kapitel 4.4.2).

⁸ Eine gute Bleibeperspektive ist dann gegeben, wenn die Gesamtschutzquote eines Herkunftsstaates mindestens 50% beträgt. Für 2016 gilt dies für Eritrea, Irak, Iran, Syrien und Somalia. Unverständlich ist, warum nicht auch Asylbewerber aus Afghanistan eine gute Bleibeperspektive zugesprochen bekommen, denn ihre Schutzquote lag 2016 bei 55,8%. Nach Ansicht der Robert Bosch Expertenkommission sollten bei dieser Quote zudem nur die bereinigte Schutzquote (also ohne Dublin-Fälle) berücksichtigt werden sowie ebenfalls Angehörige einer Minderheit, die regelmäßig zu mehr als 50% Schutz in Deutschland zugesprochen erhalten, auch wenn dies für die Gesamtzahl der Asylbewerber aus dem Land nicht zutrifft (wie z.B. Angehörigen der Ahmadiyya aus Pakistan, vgl. Robert Bosch Stiftung 2016: 37).

2.2 VERWALTUNGSZUSTÄNDIGKEITEN

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 befinden⁹:

TABELLE 2: Gesetzesgrundlagen im Bereich Asyl

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

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

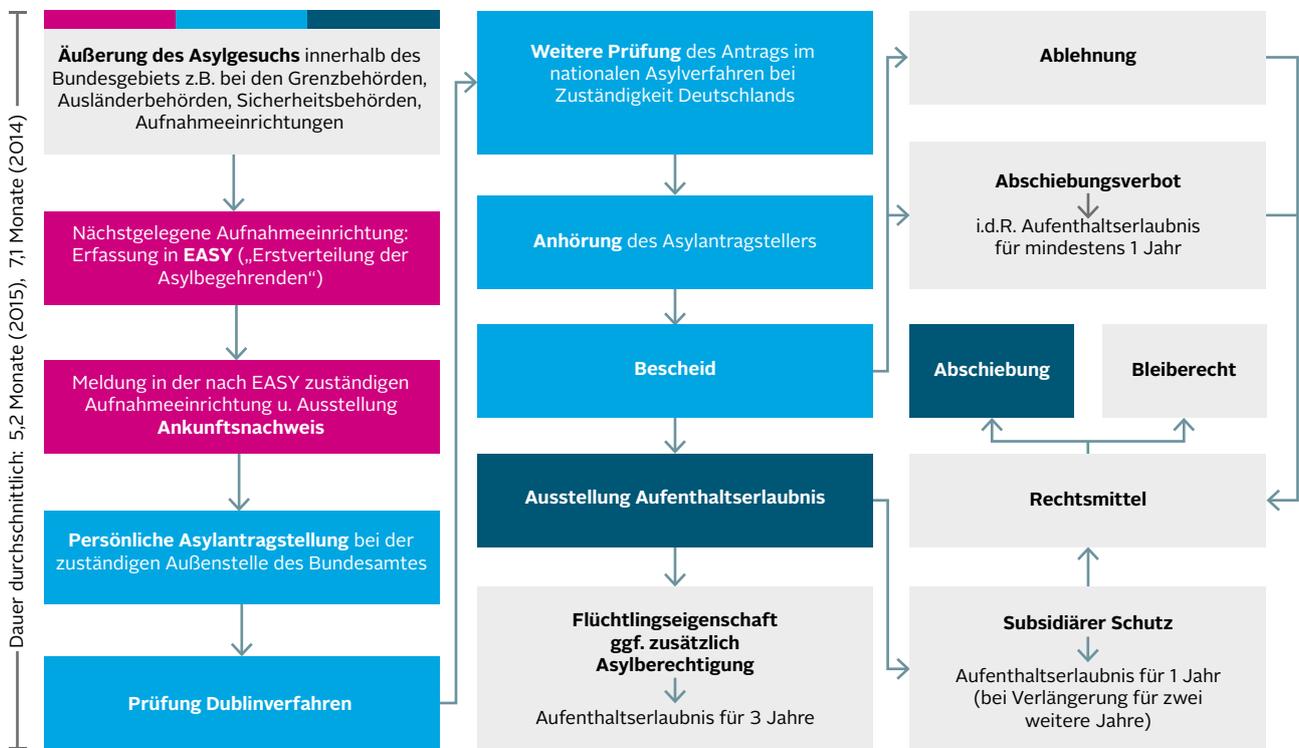
⁹ Veränderungen in einzelnen Gesetzen erfolgen oft über sogenannte Artikelgesetze wie das Zuwanderungsgesetz 2004 oder das Integrationsgesetz 2016, welches z.B. das Aufenthaltsgesetz, das Asylgesetz, das AsylbLG sowie SGB II und SGB III verändert.

Die Komplexität des Verwaltungshandelns aufgrund dieser unterschiedlichen Zuständigkeiten wird deutlich, wenn man sich idealtypisch die *Prozessabläufe* bezüglich eines Asylverfahrens und bezüglich der Integration von anerkannten Flüchtlingen vergegenwärtigt. Beginnen wir mit dem Prozessablauf eines Asylantrags (vgl. hierzu Bogumil et al. 2016a):

Prozess eines Asylantrags

Alle Asylanträge werden vom BAMF bearbeitet. Gegen die Entscheidung des BAMF kann innerhalb von zwei Wochen nach Eingang des Bescheids Klage beim zuständigen Verwaltungsgericht eingereicht werden. Das Verfahren zur Antragstellung eines Asylgesuchs sieht prinzipiell zwei Wege vor (vgl. hierzu Abbildung 1):

ABBILDUNG 1: Das Asylverfahren im Verwaltungsföderalismus



Legend: Länder (pink), Bund (blue), Kommunen (dark blue)

Quelle: Bogumil et al. 2016a.

(1) Normalerweise müssen Ausländer ohne gültige Einreisepapiere ihr Asylgesuch bereits *an der Grenze* äußern. Die Grenzbehörde (Bundespolizei, *Bundeszuständigkeit*) hat eine erkennungsdienstliche Behandlung durchzuführen und diese Personen an die zuständige bzw. nächstgelegene Aufnahmeeinrichtung (*Landeszuständigkeit*) weiterzuleiten. Ist der Ausländer aus einem sicheren Drittstaat (alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie Norwegen und Schweiz) eingereist oder liegen Anhaltspunkte dafür vor, dass ein anderer europäischer Staat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist, wird ihm die Einreise verweigert, da die Dublin III-Verordnung vorsieht, dass Asylsuchende in jenem EU-Staat ihren Asylantrag zu stellen haben, in dem sie erstmals den Raum der Europäischen Union betreten haben. Davon ausgenommen sind in Deutschland seit einigen Jahren aber Asylsuchende, die das Gebiet der EU erstmals in Griechenland betreten haben.

(2) Befindet sich der Asylsuchende bereits im Bundesgebiet, ist er also unerlaubt eingereist, muss er sich entweder bei einer Aufnahmeeinrichtung melden oder bei einer Ausländerbehörde (*kommunale Zuständigkeit*) bzw. bei der Polizei (*Landeszuständigkeit*) um Asyl nachsuchen. Die Meldung als Asylsuchender aus dem Bundesgebiet heraus war 2015 der Regelfall. Ausländerbehörde und Polizei haben dann eine erkennungsdienstliche Behandlung vorzunehmen und leiten ihn an die zuständige bzw. nächstgelegene Aufnahmeeinrichtung weiter. Sofern die Aufnahmeeinrichtung keine freien Unterbringungskapazitäten aufweist und die dieser Einrichtung zugeordnete Außenstelle des BAMF (*Bundeszuständigkeit*) Asylanträge aus dem Herkunftsland des Asylsuchenden nicht bearbeitet, werden die Asylsuchenden mithilfe des Verteilungssystems EASY (Erstverteilung der Asylbegehrenden) auf die 16 Bundesländer verteilt. Grundlage ist hierbei der sog. Königsteiner Schlüssel. Dieser legt auf der Basis von Steuereinnahmen und Bevölkerungszahl Quoten fest, aus denen sich die Anzahl der durch die jeweiligen Bundesländer aufzunehmenden Asylsuchenden ergibt.

Die *Länder* sind zuständig für die sogenannte Erstaufnahme von Flüchtlingen. Hierzu gehört die Erstverteilung und die Erstregistrierung¹⁰ der Asylsuchenden, die Durchführung ärztlicher Untersuchungen, die Unterbringung sowie die Vorstellung der Asylsuchenden bei der zuständigen Außenstelle des BAMF zur persönlichen Stellung des Asylantrags. Das BAMF mit seiner Zentrale in Nürnberg und seinen mittlerweile über 100 Standorten (Außenstellen, Ankunftszentren, Entscheidungs- und Anhörungszentren, Warteraum und Bearbeitungsstraßen) in den Bundesländern ist, wie oben ausgeführt, zuständig für die Bearbeitung der Asylanträge (Annahme, Prüfung, Anhörung, Entscheidung).

Die *Kommunen* erteilen bei einem positiven Bescheid die Aufenthaltserlaubnis oder setzen Abschiebungen durch. Hierfür sind meist die Ausländerbehörden zuständig, die i.d.R. Kreisen, kreisfreien Städten oder größeren kreisangehörigen Städten zugeord-

¹⁰ Diese kann auch durch die Grenz- und Polizeibehörden, das BAMF oder die Ausländerbehörden erfolgen, der Regelfall sind allerdings die Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder.

net sind und ihre Aufgaben als weisungsgebundene Pflichtaufgaben im Auftrag der Länder ausführen.¹¹ Sie sind für nahezu alle anderen ausländerrechtlichen Fragen (außer der Asylantragbearbeitung) auf der Grundlage des Aufenthaltsgesetzes zuständig.

Kommunale Integration:
alle Maßnahmen zur
Eingliederung von aner-
kannten Flüchtlingen
oder Asylbewerbern mit
„guter Bleibeperspektive“

Zudem kommt den Kommunen die „Mammutaufgabe“ der *Integration* der anerkannten Flüchtlinge zu. Kommunale Integration umfasst alle *Maßnahmen zur Eingliederung von anerkannten Flüchtlingen oder Asylbewerbern mit „guter Bleibeperspektive“*. Sie umfasst strukturelle (Bildung, berufliche Qualifizierung, rechtlicher Status), kulturelle (Sprache, Kenntnis der Kultur des Einwanderungslandes), soziale (soziale Kontakte) und identifikatorische Aspekte (subjektives Gefühl der Migrierten zu einer Gesellschaft, vgl. zu den Kategorien Heckmann 1997). Weitgehend unklar ist, wie mit dem Personenkreis der Geduldeten hinsichtlich kommunaler Integrationsleistungen umzugehen ist.

Betrachtet man nun die Prozessabläufe der kommunalen Verwaltungsprozesse, so ist zwischen dem Prozess im Asylbewerberverfahren, dem Prozess nach Anerkennung des Asylbewerbers und dem Prozess nach Ablehnung des Asylantrags zu unterscheiden. In allen drei Prozessen vermischen sich Aufgaben des *Aufenthaltsrechts*, der *Sozialleistungen*, der Maßnahmen auf dem *Arbeitsmarkt* sowie *Beratungs-* und *Betreuungsleistungen* und führen zu vielfältigen Schnittstellen und Koordinationserfordernissen (vgl. hierzu die Abbildungen 2–4). Wir werden diese Prozesse im Folgenden (vor allem in Kapitel 4) näher betrachten.

Institutionelle und
prozedurale Komplexität

Insgesamt dürfte bei dieser Kurzvorstellung des Ebenen übergreifenden Vollzugs-systems die institutionelle und prozedurale Komplexität deutlich geworden sein, der das Verwaltungshandeln im Bereich Asyl und Integration unterliegt.

¹¹ In einigen Bundesländern, z.B. in Bayern, zeichnet sich auch die Landespolizei für die Durchführung der Abschiebungen verantwortlich.

ABBILDUNG 2: Kommunale Verwaltungsprozesse Asylverfahren

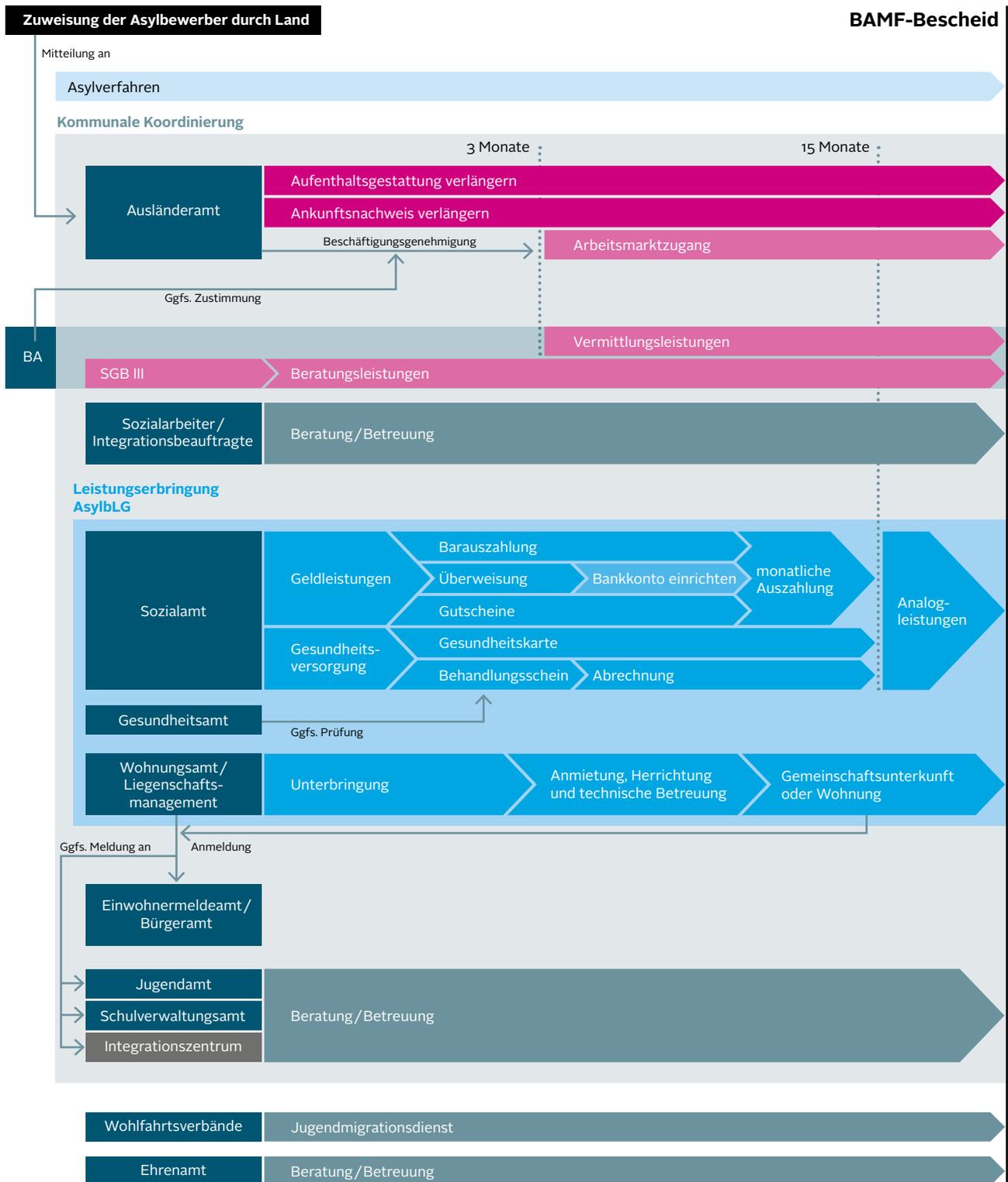
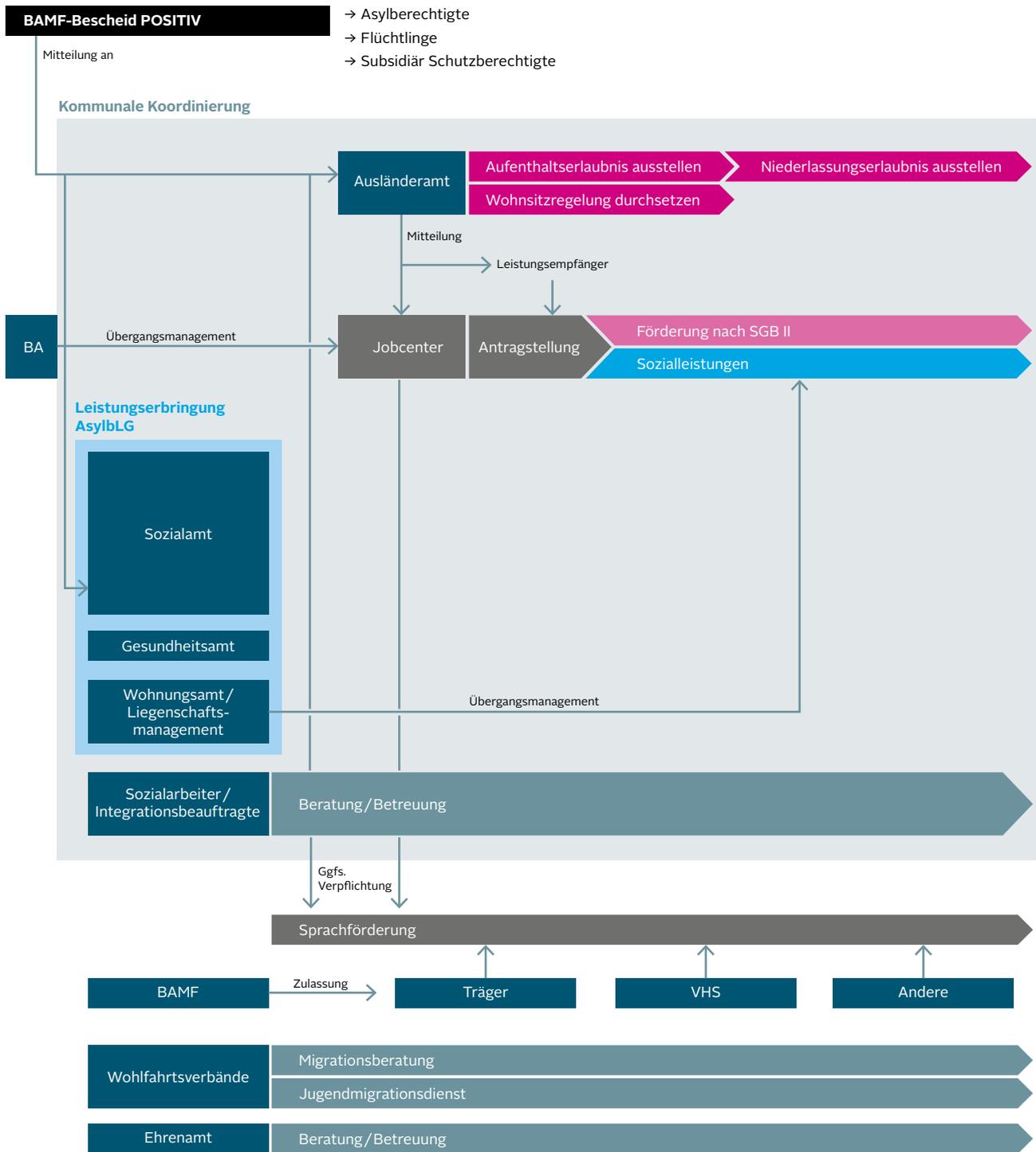
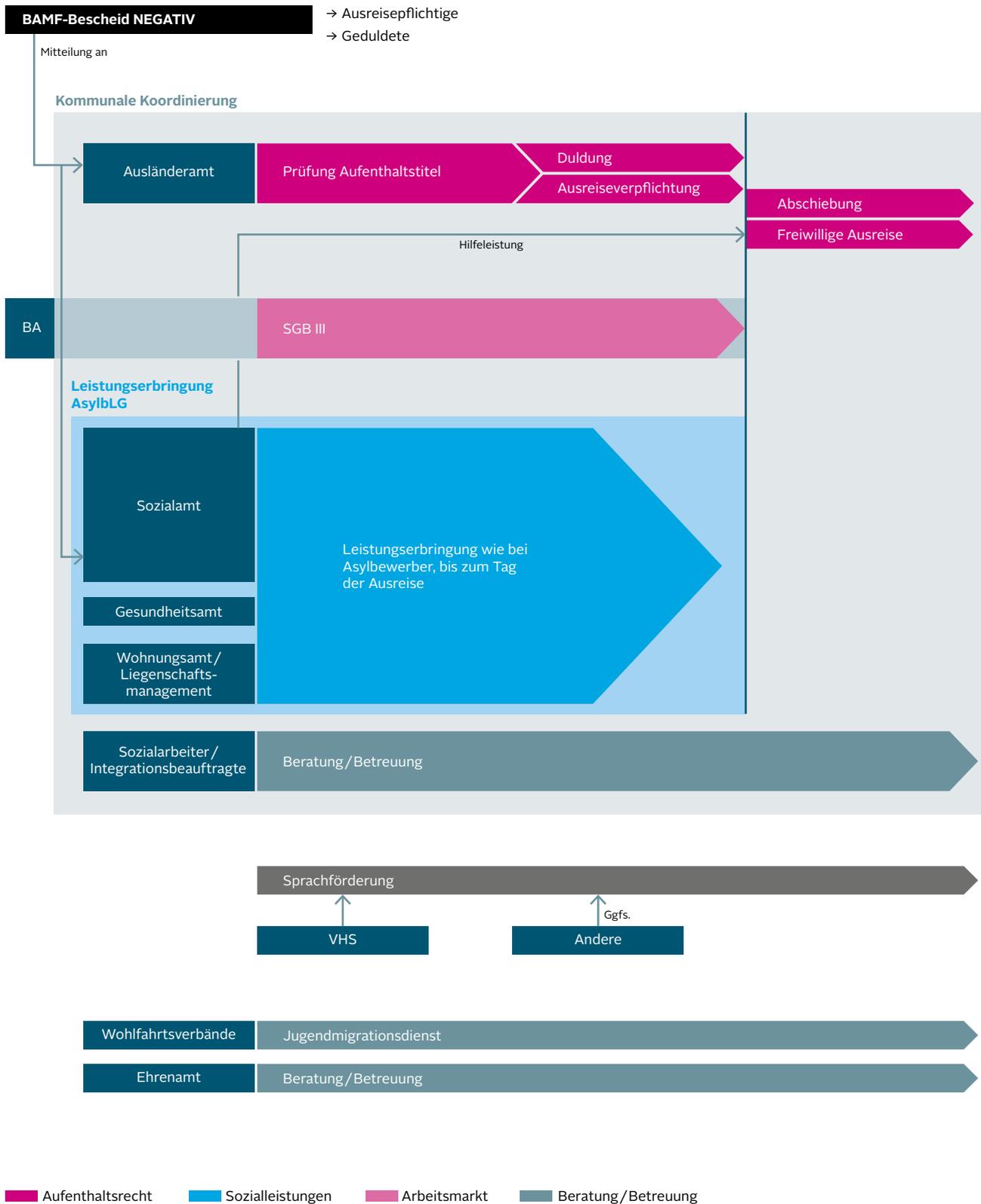


ABBILDUNG 3: Kommunale Verwaltungsprozesse Anerkannte Asylbewerber



■ Aufenthaltsrecht
 ■ Sozialleistungen
 ■ Arbeitsmarkt
 ■ Beratung/Betreuung

ABBILDUNG 4: Kommunale Verwaltungsprozesse Abgelehnte Asylbewerber



ASYLVERFAHREN

3

3 ASYLVERFAHREN

3.1 BEARBEITUNG VON ASYLANTRÄGEN IM BAMF

3.1.1 DIE ENTWICKLUNG DES BAMF¹²

Das heutige BAMF ist eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des BMI. Mit der Umsetzung des Zuwanderungsgesetzes im Jahr 2005 wurde das ehemalige Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFI) in Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) umbenannt. Das BAFI war 1965 aus der 1953 gegründete Bundesdienststelle für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge gebildet worden und beschäftigte bis zum Ende der 1960er Jahre rund 60 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Die Zahl der Asylanträge stieg erstmals deutlich in Folge des Militärputsches in der Türkei an und lag 1980 bei über 100.000, darunter allein 58.000 Anträge von türkischen Staatsangehörigen. In den 1970er Jahren wurde die Mitarbeiterzahl des Bundesamtes bereits auf 240 erhöht, 1982 stieg die Zahl dann um weitere 80 Mitarbeiter auf insgesamt 320 an.

Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und den durch den Balkankonflikt entstehenden Fluchtbewegungen, stiegen die Asylantragszahlen weiter an. Über 438.000 Menschen beantragten 1992 Asyl in der Bundesrepublik Deutschland. Die hohe Zahl an Asylsuchenden führte zu organisatorischen Veränderungen und zu einem Anstieg der Beschäftigten. Das Bundesamt richtete in den Bundesländern insgesamt 48 Außenstellen ein, die Anzahl der Mitarbeiter stieg von Anfang 1992 bis Ende 1993 um 3.000 auf insgesamt 4.100.

Parallel mit dem 1993 verabschiedeten Asylkompromiss fielen die Asylantragszahlen wieder deutlich.¹³ Bereits vor dem geplanten Inkrafttreten des (ersten) Zuwanderungsgesetzes, das im Dezember 2002 aber vom Bundesverfassungsgericht zurückgewiesen wurde, erhielt das BAMF, neben den – zahlenmäßig geringen – Asylverfahren, neue Aufgaben im Bereich der Integration und der Migration.¹⁴ Im Bereich der

¹² Das Unterkapitel bezieht sich im ersten Teil auf Zahlen von Kreienbrink (2013).

¹³ Mit der Änderung des Grundgesetzes und dem völlig neu verfassten Asylverfahrensgesetz 1992 und 1993 erfährt das BAMF einen deutlichen Kompetenzzuwachs gegenüber den Ausländer- und Grenzbehörden. Seitdem können nur noch im BAMF Asylanträge gestellt werden, Asylbegehren gegenüber den Ausländer- und Grenzbehörden gelten nur als Asylgesuche, die vormalige Filterfunktion der Ausländerbehörden fällt weg und auch die ausländerrechtlichen Befugnisse hinsichtlich des Bestehens von Abschiebungshindernissen und der Erlass von Abschiebungsandrohungen geht auf das BAMF über, während die Abschiebung selbst bei den Ausländerbehörden verbleibt (Ritgen 2016a: 175f.).

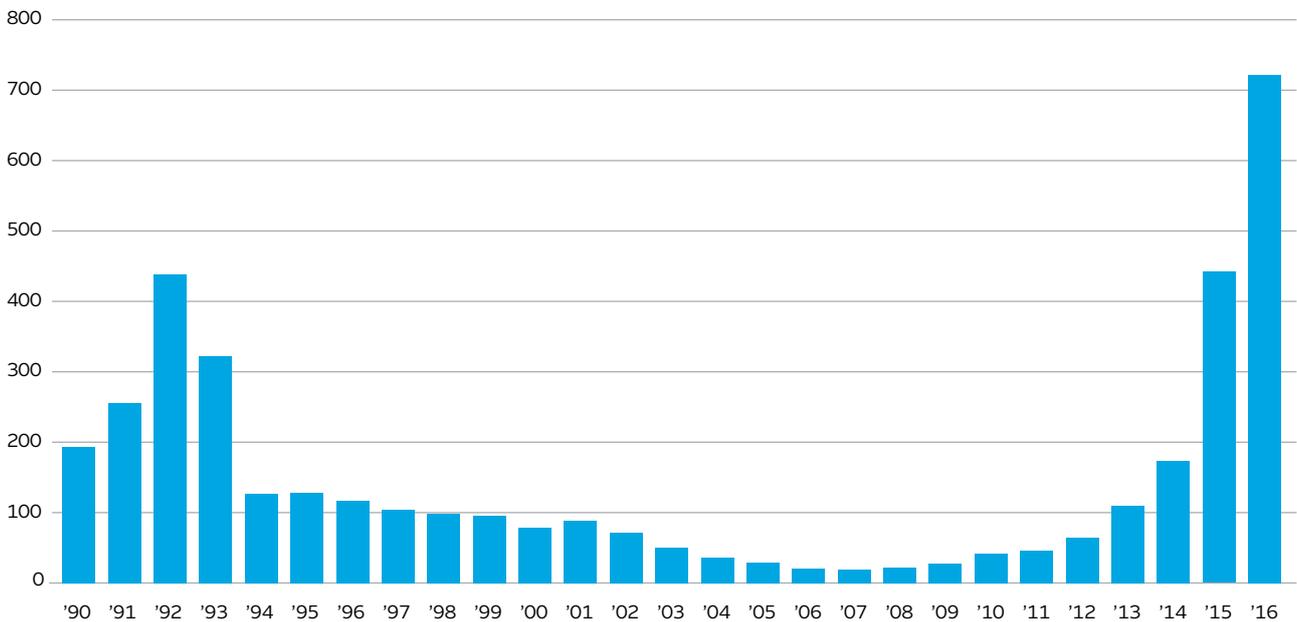
¹⁴ Mit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes ersetzt das Aufenthaltsgesetz das Ausländergesetz. Gleichzeitig wurde das Bundesamt „laut Gesetzesbegründung zu einer ‚zentralen migrationspolitischen Steuerungsstelle mit umfassenden Kompetenzen umgebaut [und wurden] [sic!] umfangreiche Aufgaben im Bereich Integration [...] und der Migration‘ dem Amt übertragen“ (Kreienbrink 2013: 407).

Integration ist vor allem die Verantwortung für die Integrationskurse (vgl. ausführlich Kapitel 4.3) zu nennen. Im Bereich der Migration zählen zu den neuen Aufgaben u.a. die Mittelauszahlung für die freiwillige Rückkehr, die Übernahme des Aufnahmeverfahrens für jüdische Zuwanderer sowie die Führung des Ausländerzentralregisters (AZR) (Kreienbrink 2013: 407f). Anschließend folgten weitere Aufgabenübertragungen, wie z.B. die Einrichtung der Geschäftsstelle für die Deutsche Islamkonferenz (2006), die Übernahme der Zuständigkeit für die berufsbezogene Deutschförderung als Erweiterung und Ergänzung der Integrationskurse im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF) 2007–2013, die Entwicklung des bundesweiten Integrationsprogramms (2010), die Administration des Förderprogramms „*Integration durch Qualifizierung – IQ*“ des BMAS (2015) sowie Pilotprojekte im Bereich Migrantenorganisationen oder frühzeitige Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern.

Im Mai 2015 waren im BAMF ca. 2.800 Mitarbeiter (davon 1.000 in der Zentrale, 1.800 in den 22 Außenstellen) tätig. Bis März 2016 gelang es weitere 3.300 Mitarbeiter einzustellen und 18 zusätzliche reguläre Außenstellen und eine Vielzahl an weiteren Standorten mit besonderen Zuständigkeiten (Ankunftscentren, Entscheidungszentren, Warteräume und Bearbeitungsstraßen) einzurichten. Das Personal-Soll für 2017 beträgt 7.400 Vollzeitäquivalente (VZÄ), die sich aus 6.233 Dauerkräften und 1.167 temporären VZÄ zusammensetzen (Deutscher Bundestag 2016b: 2). Für den Rückstandsabbau setzt man zumindest im ersten Halbjahr 2017 weiterhin auf Abordnungen aus der BA, der Bundeswehr und anderen Behörden (ebd.).

Das BAMF verfügt im Mai 2017 über 52 Außen- und Regionalstellen, 25 Ankunftscentren, sechs Bearbeitungsstraßen und Warteräume, 16 Anhörungs- und Entscheidungszentren sowie elf Qualifizierungszentren. In den Ankunftscentren sollen alle für das Asylverfahren erforderlichen Schritte durchgeführt werden. Dies beinhaltet die ärztliche Untersuchung durch die Länder, die Erfassung der persönlichen Daten und die Identitätsprüfung, die Antragstellung, Anhörung und Entscheidung über den Asylantrag durch das Bundesamt sowie eine Erstberatung zum Arbeitsmarktzugang durch die örtliche Arbeitsagentur. In den Außenstellen sollen Asylverfahren mit Antragstellung, Anhörung und Entscheidung über komplexere Fälle durchgeführt werden. In den Entscheidungszentren soll über entscheidungsreife Asylanträge von Antragstellenden entschieden werden, die bereits angehört worden sind. Das betrifft insbesondere Anträge von Personen aus unsicheren Herkunftsländern wie Syrien, Irak und Eritrea. Damit sollen die Entscheidungszentren die Ankunftscentren und Außenstellen entlasten. Allerdings bringt dies eine Entkoppelung von Anhörung und Entscheidung mit sich, ein Punkt, auf den wir zurückkommen werden und der sich offensichtlich nicht bewährt hat (vgl. Kapitel 3.3.).

ABBILDUNG 5: Asylanträge 1990 bis 2016



Quelle: Eigene Darstellung nach BMI (2014) und Asylgeschäftsstatistik des BAMF, jeweils in Tausend, 1990 bis 1994: Erst- und Folgeanträge; ab 1995: nur Erstanträge.

3.1.2 ASYLANTRAGSBEARBEITUNG

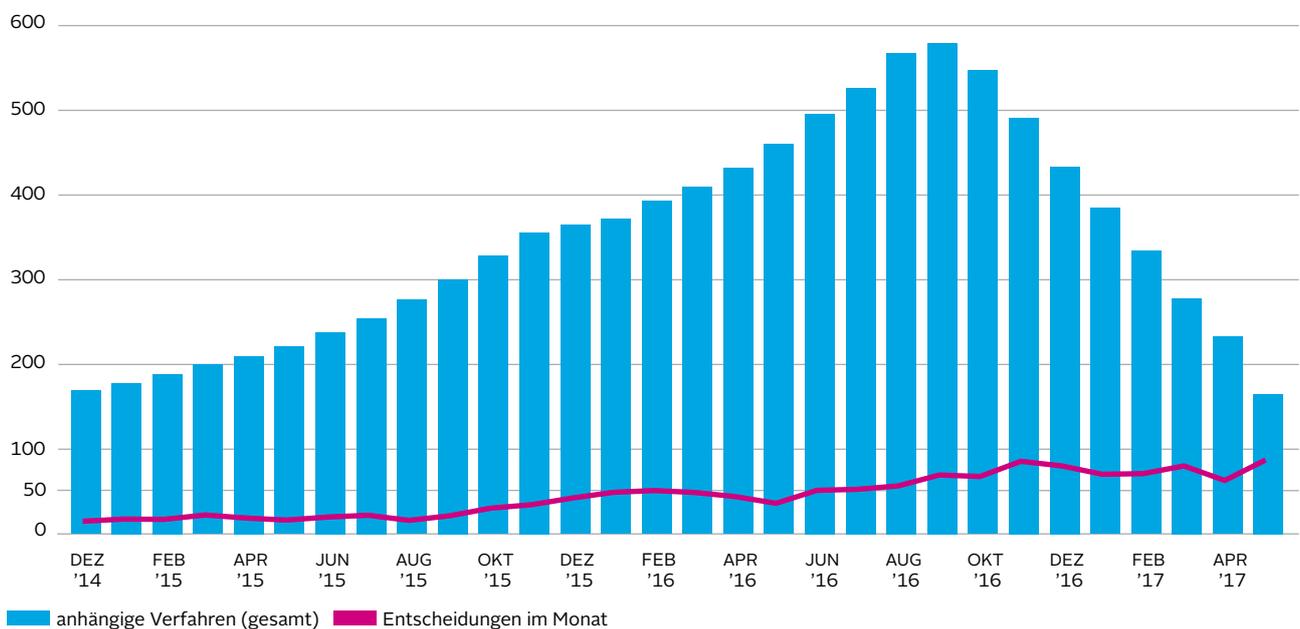
Betrachtet man die Zahl der Asylanträge, die seit 1990 beim BAMF bzw. der Vorgängereinstitution gestellt wurden, wird deutlich, dass es nach einer Hochphase Anfang der 1990er Jahre – bedingt durch den Balkankonflikt – bis 2013 zu einer relativen Entspannung bei den Antragszahlen gekommen ist.

Keine Modernisierung des Verwaltungsvollzugssystems bis 2015

In der Folge wurden sowohl im BAMF als auch in den Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder die Verwaltungsstrukturen eher zurückgebaut. Zudem fand keine Modernisierung des Verwaltungsvollzugssystems 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.

Aus dem Rückbau der Verwaltungsstrukturen und den geringen personellen Ressourcen ergeben sich vor allem beim BAMF Kapazitätsengpässe, die zu *inakzeptablen Wartezeiten* bei der Asylantragstellung sowie zu einem deutlichen Engpass bei der eigentlichen Asylantragsbearbeitung führen. In der Hochphase dauerte es teilweise länger als ein halbes Jahr, um überhaupt einen Antrag stellen zu können.

ABBILDUNG 6: Anhängige Asylverfahren und Entscheidungen pro Monat



Quelle: Eigene Darstellung nach Asylgeschäftsstatistik des BAMF, jeweils in Tausend, von Dezember 2014 bis Mai 2017.

Anschließend ging mitunter ein weiteres Jahr ins Land, bevor es im BAMF zu einem Bescheid kam. Diese Problematik wird deutlich, wenn man einen Blick auf die Zahl der anhängigen Verfahren und der Entscheidungen pro Monat wirft.

Zwar zeigt sich, dass es im BAMF gelungen ist, die Zahl der zu bearbeitenden Anträge langsam zu steigern, allerdings nie in dem Ausmaß, wie es vorher mehrfach öffentlich verkündet wurde. Obwohl die Flüchtlingszuwanderung seit Frühsommer 2016 deutlich zurückging und in beträchtlichem Ausmaß neue Mitarbeiter eingestellt wurden, stieg die Anzahl der unbearbeiteten Anträge bis auf 580.000 im September 2016, um dann nach und nach langsam zurückzugehen. Im Mai 2017 liegt die Zahl der unbearbeiteten Anträge mit gut 165.000 nun leicht unterhalb jener Ende 2014. Der immer noch nur langsame Rückgang in der Summe der zu bearbeitenden Fälle liegt auch daran, dass zunächst vor allem die eher „einfachen“ Anträge bearbeitet und die aufwändigeren Verfahren erst einmal zurückgestellt wurden.

Noch 580.000 unbearbeitete Asylanträge im September 2016

Um die Verfahrensdauer für Personen aus bestimmten Herkunftsländern verkürzen zu können, unterteilt das BAMF die Asylsuchenden vor der Antragsstellung in vier Cluster:

- Cluster A: Herkunftsländer mit hoher Schutzquote (ab 50 %)
- Cluster B: Herkunftsländer mit geringer Schutzquote (bis 20 %)
- Cluster C: komplexe Profillagen
- Cluster D: Dublin-Fälle

Trotz dieses Verfahrens ist festzustellen, dass die Dauer der Asylverfahren im letzten Quartal 2016 durchschnittlich 8,1 Monate und für das gesamte Jahr 2016 7,1 Monate betrug. Im Vergleich zum Jahr 2015, in dem die Bearbeitungsdauer der Asylverfahren bei 5,2 Monaten lag, hat sich die Wartezeit von der Antragsstellung bis zur Entscheidung durch das BAMF enorm verlängert.

Trennung von Entscheidung und Anhörung umstritten

Ein Grund für die lange Dauer der Verfahren ist nach Ansicht der Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik die häufige Trennung von Anhörung und Entscheidung im BAMF, die dazu führt, dass Entscheider und Anhörer nicht identisch sind.

„Die Entscheider arbeiten sich für die Entscheidung in die Akten und Protokolle des Anhörers ein und entscheiden dann allein aufgrund der Aktenlage“
(Robert Bosch Stiftung 2016: 80).

Dieses Verfahren wurde eigentlich aus Optimierungsgründen auf Empfehlung einer großen Unternehmensberatung im Zuge der Flüchtlingskrise eingeführt, brachte aber anscheinend nicht den erhofften Erfolg. Unabhängig von der Frage, ob dies wirklich zu schnelleren Entscheidungen geführt hat, ist diese Trennung auch inhaltlich sehr umstritten. Nicht nur für die Expertenkommission der Robert Bosch Stiftung, sondern auch für Praktiker aus den Ausländerbehörden oder aus dem BAMF selbst sind plausible Gründe für diese Trennung nicht erkennbar. Ganz im Gegenteil, der wichtige persönliche Eindruck des Entscheiders für die Beweisführung geht in diesen Fällen verloren.¹⁵ Mittlerweile hat man das offenbar auch im BAMF erkannt und versucht hier gegenzusteuern, sodass es aktuell in fast 70 % der Verfahren keine Trennung zwischen Anhörung und Entscheidung mehr geben soll.

Erhebliche Kritik an der Qualität der Entscheidung

Zudem gibt es weitere Kritikpunkte bzgl. der Qualität der Entscheidungsverfahren. Ein Teil der durch das BAMF ausgestellten Bescheide ist nach Aussagen von Ausländerbehörden (siehe 3.2), Verwaltungsrichtern (siehe 3.3) und der Arbeitsgemeinschaft der Asylanwälte beim Deutschen Anwaltsverein formfehlerhaft und damit anfechtbar. Asylanwälte klagen zudem über *„oberflächliche Anhörungen“* und *„erschütternd schlechte Übersetzungen“* (Spiegel Online 2017). Auch der frühere Leiter des BAMF, Frank Jürgen Weise, hat im Mai 2017 erklärt, dass die schnellen Neueinstellungen und kurzen Schulungen von Mitarbeitern *„auf Kosten der Qualität gehen müssen. Die Alternative wäre gewesen, weiter verzögerte Asylverfahren zu haben“* (Süddeutsche Zeitung 2017).¹⁶

¹⁵ U.a. aufgrund der systematischen Trennung von Anhörung und Entscheidung, fordern Menschenrechtsorganisationen, Wohlfahrtsverbände sowie Anwalts- und Richtervereinigungen, mit einer im November 2016 vorgelegten Studie ein *„Memorandum für faire und sorgfältige Asylverfahren in Deutschland“* (vgl. Memorandumsgruppe 2016).

¹⁶ Die Schulungsdauer für Entscheider betrug Anfang 2016 acht Wochen (Deutschlandfunk 2016).

Darüber hinaus geben auch positive Entscheidungen Anlass zur Klage gegen die durch das BAMF gewährte Schutzart. Dies bezieht sich vor allem auf Verfahren der aus Syrien stammenden Antragsteller. Im Februar 2016 betrug der Anteil derer, denen der Flüchtlingsschutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention zugesprochen wurde noch 98,7 Prozent (eigene Berechnung nach Asylgeschäftsstatistik des BAMF). Im April 2017 wurde dann nur noch bei 32,7 Prozent der aus Syrien stammenden Antragsteller diese Schutzart gewährt. Stattdessen erhielten 61 Prozent subsidiären Schutz.

Verändertes
Entscheidungsverhalten
v.a. bei syrischen
Flüchtlingen

TABELLE 3: Schutzquoten im Zeitvergleich

Jahr	Entscheidungen										insgesamt		
	Sachentscheidungen											Formelle Entscheidungen	
	Rechtsstellung als Flüchtling (§3 Abs. 1 AsylG, Art. 16 a GG)				Gewährung von subsidiärem Schutz gem. §4 Abs. 1 AsylG		Feststellung eines Abschiebungsverbotes gem. §60 Abs. 5 o. 7 AufenthG		Ablehnungen (unbegründet/offensichtlich unbegründet)				
2007	7.197	25,2%	304	1,1%	226	0,8%	447	1,6%	12.749	44,6%	7.953	27,8%	28.572
2008	7.291	35,0%	233	1,1%	126	0,6%	436	2,1%	6.761	32,5%	6.203	29,8%	20.817
2009	8.115	28,2%	452	1,6%	395	1,4%	1.216	4,2%	11.360	39,4%	7.730	26,8%	28.816
2010	7.704	16,0%	643	1,3%	548	1,1%	2.143	4,4%	27.255	56,6%	10.537	21,9%	48.187
2011	7.098	16,4%	652	1,5%	666	1,5%	1.911	4,4%	23.717	54,7%	9.970	23,0%	43.362
2012	8.764	14,2%	740	1,2%	6.974	11,3%	1.402	2,3%	30.700	49,7%	13.986	22,6%	61.826
2013	10.915	13,5%	919	1,1%	7.005	8,7%	2.208	2,7%	31.145	38,5%	29.705	36,7%	80.978
2014	33.310	25,8%	2.285	1,8%	5.174	4,0%	2.079	1,6%	43.018	33,4%	45.330	35,2%	128.911
2015	137.136	48,5%	2.029	0,7%	1.707	0,6%	2.072	0,7%	91.514	32,4%	50.297	17,8%	282.726
2016	256.136	36,8%	2.120	0,3%	153.700	22,1%	24.084	3,5%	173.846	25,0%	87.967	12,6%	695.733

Quelle: BAMF (2017d), Entscheidungen und Entscheidungsquoten seit 2007 in Jahreszeiträumen (Erst- und Folgeanträge).

Deutlich wird die Verschiebung zwischen dem Flüchtlingsschutz und dem subsidiären Schutz selbst bei Betrachtung der Gesamtentscheidungsquoten (für alle Herkunftsländer) im Zeitverlauf (vgl. Tabelle 3). Auffallend sind die enormen Unterschiede hinsichtlich des subsidiären Schutzes zwischen 2015 und 2016 (von 0,6% auf 22,1%, gleichzeitig geht die Gewährung der Flüchtlingseigenschaft von 48,5 auf 36,8% zurück). Dieses – offenbar auf einer internen Dienstanweisung beruhende – neue Entscheidungsverhalten im BAMF zieht erhebliche Konsequenzen nach sich.¹⁷

¹⁷ Deutlich wird aber auch, dass der Anteil der Ablehnungen einer Schutzart insgesamt gesehen rückläufig ist, was angesichts des Personenkreises, der Asyl beantragt, nicht verwunderlich ist (vgl. 4.1).

Da der Flüchtlingsschutz eine Besserstellung der Antragsteller bedeutet (u.a. im Hinblick auf den Familiennachzug und die Dauer der Aufenthaltserlaubnis), wird oft, solange die Betroffenen die Widerspruchsfrist von zwei Wochen nicht verpassen, gegen die Entscheidung auf subsidiären Schutz geklagt. In den meisten Fällen (76% im Jahr 2016) haben diese Klagen Aussicht auf Erfolg (vgl. Kapitel 3.3). Dies hat aber auch zur Folge, dass eine kommunale Ausländerbehörde bei erfolgreicher Klage gegen ein bereits entschiedenes Verfahren, eine neue Aufenthaltserlaubnis erteilen muss (vgl. Kapitel 3.2).

Unterschiede in der
Schutzgewährung
in Abhängigkeit
von der Außenstelle?

Zudem gibt es Hinweise, dass hinsichtlich der Entscheidungen bezüglich der Gewährung von Schutzarten Unterschiede zwischen den Außenstellen des BAMF festzustellen sind (vgl. Riedel/Schneider 2017: 28)¹⁸. Dies wäre, wenn es wirklich empirisch zutrifft, ein Hinweis darauf, dass die Aufgabenerledigung über eine *bundesunmittelbare Verwaltung* in Form des BAMF nicht zwangsläufig zu einer bundesweit einheitlichen Entscheidungspraxis führt.

Werden Entscheidungen
zu Anträgen unbegleiteter
minderjähriger
Flüchtlinge verzögert?

Außerdem gibt es seitens einiger kommunaler Ausländerbehörden die Vermutung, dass das BAMF über Asylanträge von ehemals unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen bewusst erst nach Vollendung ihres 18. Lebensjahres entscheidet. Hierdurch würde dann die besondere Schutzbedürftigkeit bei der Entscheidung umgangen. Eine frühere und damit wahrscheinlich aufgrund der Schutzbedürftigkeit des Antragstellers positiv ausfallende Entscheidung wird damit vermieden. Vor allem aber die lange Zeitspanne von der Asylantragstellung bis zur Entscheidung wirkt sich aufgrund der anhalten Unsicherheit bzgl. der eigenen Zukunftsperspektive belastend auf die betreffenden Personen aus. Dies trifft insbesondere auf junge Menschen zu und ist für deren (soziale) Entwicklung alles andere als zuträglich. Deshalb wird hier die Forderung erhoben, dass gerade in diesen Fällen das BAMF vorrangig Entscheidungen treffen sollte, um negativen Entwicklungen, die auch nicht im Einklang mit den Prinzipien des Art. 3 der UN-Kinderrechtskonvention stehen, entgegenzuwirken.

¹⁸ Riedel und Schneider untersuchen die Entscheidungen zwischen 2010 und 2015 und stellen insbesondere für Flüchtlinge aus dem Irak und Afghanistan recht unterschiedliche Anerkennungsquoten im Bundesländervergleich fest. Der Bundesländervergleich scheint uns zwar angesichts der Außenstellenstruktur des BAMF nicht die richtige Analysekategorie zu sein, dennoch zeigt sich hier, was uns auch aus verschiedenen kommunalen Ausländerbehörden berichtet wird. Es besteht der Eindruck, dass die Zuständigkeit einer bestimmten Außenstelle Auswirkungen auf die Asylentscheidung hat. Die Erklärungsversuche von Riedel und Schneider für diese Varianz sind allerdings wenig überzeugend. Denn, dass die Entscheidungsträger Präferenzen und Restriktionen des jeweiligen Bundeslandes aufnehmen, halten wir nicht für plausibel, zumal die Länder selbst keinerlei Zugriff auf die Entscheidungsprozesse in den Außenstellen des BAMF haben. Möglicherweise ist diese Varianz eher auf die mangelnde Schulungsqualität der Entscheider und die zufällige Verteilung dieser auf die Außenstellen zurückzuführen.

3.2 VOLLZUG DES AUFENTHALTSRECHTS DURCH DIE KOMMUNALEN AUSLÄNDERBEHÖRDEN

Die über 500 kommunalen Ausländerbehörden in Deutschland sind für die Durchsetzung des Aufenthaltsrechts zuständig,¹⁹ also vor allem für die Erstellung und Verlängerung von Aufenthaltstiteln und die Durchführung von Abschiebungen. Dies ist zwar eine Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung, aber durch unbestimmte Rechtsbegriffe gibt es in einigen Bereichen durchaus einen gewissen Interpretationsspielraum. Zudem sind die Ausländerbehörden an weiteren Bereichen ordnungsrechtlicher Angelegenheiten beteiligt. So sind sie z. B. zusammen mit der Bundesagentur für Arbeit für die Beschäftigungsgenehmigungen von Personen mit einer Aufenthaltsgestattung oder Duldung zuständig (Ausstellen einer Arbeitserlaubnis) und können außerdem Flüchtlinge zur Teilnahme an einem Integrationskurs verpflichten. Des Weiteren sind sie für die Einhaltung der Wohnsitzregelung verantwortlich.

Originäres Handlungsfeld im Umgang mit Flüchtlingen ist das Ausstellen von Aufenthaltserlaubnissen und Duldungen. Hierzu gehören das Ausstellen einer Aufenthaltsgestattung für Asylbewerber sowie die ggf. mehrfache Verlängerung dieser in Abhängigkeit von der Verfahrensdauer im BAMF, das Ausstellen einer Aufenthaltserlaubnis nach Entscheidung des BAMF bzw. das nochmalige Ausstellen einer Aufenthaltserlaubnis nach Entscheidungen der Verwaltungsgerichte, das Ausstellen von Duldungen sowie die Weitergabe dieser Entscheidungen an andere Stellen, damit diese ihre Dienstleistungen erbringen können (also das Sozialamt in der Phase der Asylantragsstellung, nach Anerkennung Information an das Jobcenter). Insgesamt sind bei fast allen ausländerrechtlichen Entscheidungen interne oder externe Behörden zu beteiligen, wie Sozialamt, Jobcenter, Gesundheitsamt, Staatsschutz, Gewerbeaufsicht oder Polizeibehörden.

Insgesamt sind die Ausländerbehörden 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 des Öfteren 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 das Handeln des Bundesamtes zu konkreten Problemlagen im Verwaltungshandeln der Kommunen. So führt die Entscheidungspraxis, dass viele Syrer nur noch einen subsidiären Schutz zugesprochen bekommen, im Bereich der Ausstellung von Aufenthaltstiteln, zu einem erheblichen

Probleme
in der Zusammenarbeit
mit dem BAMF

¹⁹ Ausländerbehörden gibt es in den 107 kreisfreien Städten, den 294 Landkreisen und in größeren kreisangehörigen Städten. Neben den Flüchtlingen sind sie auch für das Aufenthaltsrecht von EU-Bürgern und sogenannten „normalen Ausländern“ zuständig. In Arnshagen liegen die Fallzahlen derzeit bei ca. 2.000 Flüchtlingen, 3.000 EU-Bürgern und 2.000 normalen Ausländern.

Mehraufwand, wenn Verwaltungsgerichte die Entscheidungen des BAMF zugunsten eines höheren Schutzstatus revidieren, was im Jahr 2016 in 80% der Fälle zutraf (4.733 Fälle bundesweit, vgl. Kapitel 3.3.). Mit dem neuen Status müssen neue Ausweisersatzdokumente beantragt und ausgestellt werden, was, berücksichtigt man den hohen Anteil syrischer Antragsteller, einen erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand bedeutet. Bereits ausgestellte elektronische Aufenthaltstitel (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.

In NRW ist die Bezirksregierung Arnsberg für die Umsetzung der landesinternen Wohnsitzzuweisung zuständig. Hierfür haben das Land und das BAMF vereinbart, dass die BAMF-Bescheide erst der Bezirksregierung zugesandt werden, sodass diese für den jeweiligen Fall eine Wohnsitzzuweisung durchführen kann. Der BAMF-Bescheid soll danach, zusammen mit der Wohnsitzzuweisung, durch die Bezirksregierung an den Flüchtling verschickt werden. Zweifellos verlängert sich das ganze Verfahren durch diesen Zwischenschritt weiter. Problematisch ist außerdem, dass es des Öfteren vorkommt, dass der Ausländerbehörde bereits der Bescheid vorliegt, während dies beim Betroffenen selbst noch nicht der Fall ist. Fraglich ist dann, wie die jeweilige Ausländerbehörde in solchen Situationen vorgeht. Informiert sie den Flüchtling und ermöglicht bei positivem Bescheid frühzeitig Integrationsschritte oder wartet sie ab, bis auch dem Flüchtling der Bescheid vorliegt. Generell fordern daher die kommunalen Bediensteten, dass das BAMF die Kommunen schneller über Ergebnisse der Asylverfahren informiert.

Rückwirkende Wohnsitzauflage geht an der Praxis vorbei

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, bereite Schwierigkeiten. Plakatives Beispiel ist der unterschiedliche Umgang mit der Implementierung der Wohnsitzregelung in den Ländern (vgl. Kapitel 4.3.3). Hier wäre eine einheitliche Erlasslage notwendig. Die rückwirkende Wohnsitzauflage in NRW bringt zudem einen großen Aufwand mit sich, ohne wirklichen Effekt, da rückwirkende Überstellung in andere Bundesländer nicht möglich sind, da dort – mit Ausnahme von Bayern und Baden-Württemberg – keine entsprechenden Regelungen auf Landesebene existieren. Der §12a AufenthG geht also an der Praxis vorbei.

Darüber hinaus wird in NRW als wünschenswert erachtet, dass, wie u.a. in Niedersachsen, Hessen, Bayern und Baden-Württemberg üblich, die Polizei für die Durch-

führung von Abschiebungen zuständig wird. Die Mitarbeiter der Ausländerbehörde seien für gefährliche Abschiebesituationen schlicht nicht ausgebildet. Das bisher im Außendienst gebundene Personal könnte dann zur Entlastung der Innendienstmitarbeiter eingesetzt werden, wodurch die Wartezeiten für Termine verkürzt werden können. Daher sollte auch in NRW diese Zuständigkeit auf die Polizei übergehen.

Zudem entstehen in den Ausländerbehörden durch die zahlreichen Gesetzesänderungen erhebliche Mehraufwände. Insgesamt sieben große Gesetzesänderungen in den vergangenen drei Jahren im Bereich des Asylrechts zwingen das kommunale Personal dazu die bestehenden Routinen fortlaufend zu verändern. Zudem bringen bestimmte Veränderungen wie z.B. die Verkürzung der maximalen Aufenthaltsdauer bei einer Duldung (drei statt sechs Monate) oder die Erteilung der unbefristeten Niederlassungserlaubnis erst nach fünf statt nach drei Jahren erhebliche Mehraufwände mit sich, da fortlaufend für die Verlängerung der Dokumente die persönliche Vorsprache beim Ausländeramt erforderlich ist. Insgesamt ist durch die Erhöhung der Fallzahlen, aber auch durch die dargestellten Problemlagen der Verwaltungsaufwand erheblich gestiegen. Dies spiegelt sich auch im kommunalen Personalbestand wider. So ist z.B. im Ausländerbüro der Stadt Bochum die Personaldecke von 2015 bis heute um ca. 28% gestiegen

Auch die Regelungen zum Rückkehrmanagement sind überarbeitungsbedürftig. So ist die Kostenerstattung für eine Rückreise abhängig vom Heimatstaat des Betroffenen²⁰ und insgesamt recht unübersichtlich. Bei Rückführungen mangle es laut Ausländerbehörden darüber hinaus im ersten Schritt schon bei der Identitätsfeststellung von Ausländern. Diese Verfahren, die in NRW über die Zentralen Ausländerbehörden (ZAB) und Botschaften laufen, dauern meist zu lange oder laufen ins Leere.

Weiterhin ist die Zusammenarbeit zwischen Staats- und Verfassungsschutz und den Ausländerbehörden problematisch. Einerseits werden in der Regel keine Informationen an die Ausländerbehörden gegeben, andererseits ist das Ausländerrecht nicht das richtige Mittel, um Gefährder festzusetzen, denn für eine Abschiebehaft muss die genaue Identität feststehen, was meist nicht der Fall ist.

Eine ganz neue Problemlage entsteht dadurch, dass die Beurkundung von Geburten voraussetzt, dass die Identität der Eltern nachgewiesen ist. 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. Zudem könnte die fehlende Ausstellung der Geburtsurkunden aufgrund innerstaatlicher Gesetzesregelungen im Widerspruch zu den Regelungen der UN-Kinderrechtskonvention stehen, da es dort in Art. 3 heißt:

Erhebliche Mehraufwände durch zahlreiche Gesetzesänderungen

Neu geborene Kinder erhalten keine Geburtsurkunden

²⁰ Nähere Informationen: http://germany.iom.int/sites/default/files/REAG/REAG-GARP-Merkblatt_2017.pdf

„Bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, ist das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist.“

Da die fehlende Beurkundung einer Geburt dem Wohl des Kindes sicher entgegensteht, ist hier eine Anpassung der Vorschriften erforderlich.

3.3 VERWALTUNGSGERICHTSENTSCHEIDUNGEN

Ende 2016:
132.000 offene
Verwaltungsgerichts-
verfahren
im Bereich Asyl

Die gestiegene Zahl von Asylanträgen spiegelt sich auch deutlich in den Statistiken zur deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit wider (vgl. Tabelle 4). 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%. Alleine im ersten Quartal 2017 gingen laut Medienberichten zudem 97.000 weitere Klagen ein.

TABELLE 4: Verwaltungsgerichtsverfahren im Bereich Asyl

		2015	2016
Klagen, Berufungen, Revisionen		67.669	144.920
Gerichtsentscheidungen		56.325	64.251
	Asyl (Art. 16a GG u. Familienasyl)	78	60
	Flüchtlingsschutz (GFK)	1.352	6.163
	Subsidiärer Schutz	258	418
	Abschiebungsverbot	740	1.131
	Ablehnungen		
	absolut	16.552	20.399
	prozentual	29,4	31,7
	Sonst. Verfahrenserledigungen (z.B. Rücknahmen)		
	absolut	37.345	36.080
	prozentual	66,3	56,2
Anhängige Rechtsmittel		57.674	131.856
Durchschnittliche Verfahrensdauer (Monate)		7,9	7,5

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Deutscher Bundestag (2016a, 2017b), Verfahren zu Erst- und Folgeanträgen (jeweils Januar bis November).

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

Aus den vorliegenden Daten (vgl. Deutscher Bundestag 2017b)²¹ geht hervor, dass im Jahr 2016 6.754 Gerichtsentscheidungen zu Klagen von subsidiär Schutzberechtigten getroffen wurden. 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 dar, 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. Mit Blick auf die Praxis des Bundesamtes, vor allem Syrer betreffend, vermehrt nur subsidiären Schutz im Asylverfahren auszusprechen, muss mindestens für 2017 mit einem weiterhin starken Anstieg der Klagen gegen derartige Bescheide des BAMF gerechnet werden.

Neben Rechtsmitteln gegen BAMF-Bescheide, sind die Verwaltungsgerichte z.B. auch für Verfahren zu vom BAMF eingeleiteten Widerrufsverfahren und zu Eilanträgen zu Dublin-Verfahren zuständig. Widerrufsverfahren werden vom Bundesamt durchgeführt, um zu überprüfen, ob die Voraussetzungen für einen erteilten Schutzstatus weiter vorliegen. Da sich die Anzahl der Widerrufsprüfverfahren in den letzten Jahren auf einem niedrigen Niveau befindet und in den meisten Fällen kein Widerruf stattgefunden hat (vgl. BAMF 2017b), ist die Anzahl derjenigen, die gegen einen Widerruf klagen gering. Von Januar bis November 2016 wurden 155 Rechtsmittel eingelegt, im gleichen Zeitraum des Vorjahres waren es 145 (Deutscher Bundestag 2016a, 2017b). Etwas anders sieht dies bei Verfahren zu Eilanträgen in Bezug auf Dublin-Verfahren aus. Im zuvor genannten Zeitraum wurden 2016 6.610 (2015: 10.797) Gerichtsentscheidungen diesbezüglich getroffen, in 4.830 Fällen (2015: 7.962) wurden die Klagen abgewiesen (ebd.), aber in immerhin 27% der Fälle zugunsten der Kläger gestimmt.

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 zuzuordnen (vgl. Statistisches Bundesamt 2016). Für 2016 liegen zwar noch keine Zahlen des Statistischen Bundesamtes vor, beispielhaft dürfte aber die Situation des VG Gelsenkirchen sein, das berichtet, dass ca. 60 Prozent aller 2016 eingegangenen Verfahren das Asylrecht betreffen (vgl. Verwaltungsgericht Gelsenkirchen 2017).

Seitens der Verwaltungsgerichte mehren sich zudem die Klagen über die Arbeit im BAMF. Zugespitzt hat es der baden-württembergische Justizminister Guido Wolf (CDU) formuliert:

Stark zunehmende
Belastung der
Verwaltungsgerichte
im Asylbereich

Klagen über die Arbeit
im BAMF

²¹ Die Zahlen zu Klagen gegen subsidiären Schutz liegen vor mit Stand 24. Januar 2017

„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“ (Schwäbische Zeitung 2017).

Aus Sicht der Verwaltungsgerichte (z.B. Sigmaringen) bereite das BAMF die Entscheidungen schlecht vor und die Verfahren seien aufwendig, weil die Richter Fakten mühsam recherchieren müssten. Auch sei die Trennung zwischen persönlicher Anhörung und Entscheidung nicht sinnvoll, da der persönliche Eindruck sehr wichtig sei, um zu beurteilen, ob eine Person glaubhaft sei. Zudem zeige das BAMF wenig Interesse am Fortgang der Asylverfahren vor den Verwaltungsgerichten, denn Anfragen bleiben nicht selten unbeantwortet, Akten werden teils trotz mehrfacher Aufforderung nicht übersandt und ein telefonischer Kontakt sei praktisch ausgeschlossen. (ebd.)

KOMMUNALE INTEGRATION VON FLÜCHTLINGEN

4

4 KOMMUNALE INTEGRATION VON FLÜCHTLINGEN

Integrationsmaßnahmen
auch für Geduldete?

Kommunale Integration umfasst alle Maßnahmen zur Eingliederung von Flüchtlingen, die entweder eine „gute Bleibeperspektive“ haben oder bereits hinsichtlich einer der drei Schutzarten anerkannt sind. Sie umfasst, wie bereits erwähnt strukturelle (Bildung, berufliche Qualifizierung, rechtliche Status), kulturelle (Sprache, Kenntnis der Kultur des Einwanderungslandes), soziale (soziale Kontakte) und identifikatorische Aspekte (subjektives Gefühl der Migrierten zur einer Gesellschaft). Unklar ist jedoch, inwieweit Flüchtlinge mit Duldungsstatus auch von Maßnahmen der Integration betroffen sind. Dies wird in den Kommunen unterschiedlich gehandhabt.

Bei den einzelnen Aufgaben ist zwischen kommunalen Aufgabentypen zu unterscheiden, die hinsichtlich des kommunalen Gestaltungsspielraums differieren:

- Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung²²: hierzu gehören der Vollzug des Aufenthaltsrechts, die Gewährung sozialer Leistungen, die Gesundheitsversorgung und die Unterbringung.
- Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben: hierzu gehören die Schulträgerschaft, die Aufgaben der Jugendhilfe oder die Angebote der Volkshochschulen.
- freiwillige Aufgaben: hierzu gehören z. B. Beratungsangebote, Sprachkurse für Flüchtlinge mit unklarer Bleibeperspektive oder das Aufstellen von örtlichen Integrationskonzepten.

Im Folgenden soll auf wesentliche Aufgabenbereiche eingegangen werden, zuvor wird jedoch kurz auf die vorhandenen Erkenntnisse zur Sozialstruktur der Asylbewerber eingegangen, um besser beurteilen zu können, welche Personenkreise integriert werden müssen.

4.1 SOZIALSTRUKTUR DER ASYLBEWERBER

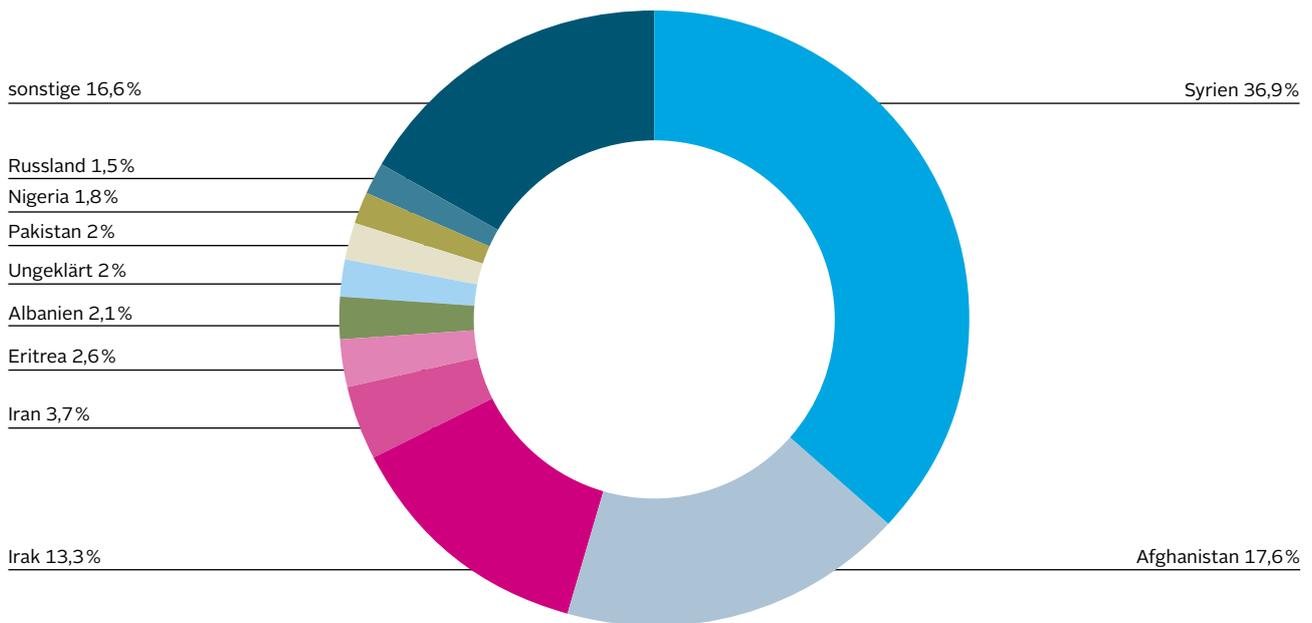
Fast 70% der Antragsteller kommen aus Syrien, Irak und Afghanistan

Im Jahr 2016 stammte die größte Gruppe unter den Asylerstantragstellern mit 36,9 Prozent aus Syrien. Die zweitgrößte Gruppe bildeten Antragsteller aus Afghanistan (17,6%). Zusammen mit irakischen Antragstellern (13,3%) machen Personen aus Syrien, Irak und Afghanistan 67,8 Prozent aller Erstantragsteller aus, wovon sich ein großer Teil, aufgrund guter Bleibeperspektiven und Abschiebungsverboten, längerfristig in Deutschland aufhalten wird. Hieraus wird deutlich, dass kommunales

²² Diese werden je nach Bundesland auch als weisungsgebundene Pflichtaufgaben oder staatliche Auftragsangelegenheiten bezeichnet (vgl. Bogumil/Holtkamp 2013). Der Aufgabentyp täuscht allerdings z. T., denn auch bei den Pflichtaufgaben zur Weisung gibt es dort, wo unbestimmte Rechtsbegriffe auftauchen, Interpretationsspielräume.

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.

ABBILDUNG 7: Herkunftsländer der Asylers Antragsteller 2016



Quelle: BAMF (2017d).

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.

60% sind jünger als 25 Jahre

Aus der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten geht hervor, dass sich das Bildungsniveau zwischen den Herkunftsländern zum Teil stark unterscheidet (vgl. Brücker et al. 2016). Während 40 Prozent der syrischen Geflüchteten einen weiterführenden Schulabschluss, der zum überwiegenden Teil einer Hochschulzugangsberechtigung entspricht, aufweisen, haben aus dem Irak und Afghanistan stammende Geflüchtete in ihren Herkunftsländern häufig keine Schule besucht oder keinen Schulabschluss erreichen können. Hinsichtlich berufsqualifizierender Abschlüsse kommt die Studie zu dem Ergebnis, dass 13 Prozent der Geflüchteten einen Hochschulabschluss erworben haben. Lediglich 6 Prozent haben in ihren Herkunftslän-

Unterschiedliches Bildungsniveau

dern eine betriebliche Ausbildung absolviert bzw. eine berufliche Schule besucht. Dies liegt einerseits an den durch Krieg bestimmten Verhältnissen in den Herkunftsländern, vor allem aber daran, dass in diesen Ländern kein duales Ausbildungssystem, wie in Deutschland, üblich ist, sondern Berufe vielmehr „*On the Job*“ erlernt werden.

Ungeachtet dessen gaben jedoch 73 Prozent der Befragten aus der IAB-BAMF-SOEP-Befragung an, in ihren Herkunftsländern Berufserfahrung erworben zu haben. Der durchschnittliche Umfang der Berufserfahrung liegt bei Angestellten und Arbeitern bei neun und bei Selbstständigen bei elf Jahren (ebd.). Aus der Auswertung der Daten zu sozialen Komponenten (SoKo-Daten) des BAMF geht hervor, dass der größte Teil der befragten Personen aus dem Jahr 2016 vor ihrer Ausreise erwerbstätig (ca. 64%) war bzw. einer Beschäftigung ohne Vergütung nachging (ca. 30%) (vgl. Neske/Ritch 2016). Lediglich 5,6 Prozent waren vor der Ausreise aus ihrem Herkunftsland ohne Beschäftigung. Bei den vergüteten Tätigkeiten ist das Handwerk das am häufigsten genannte Tätigkeitsfeld (ca. 15%), dahinter folgen Dienstleistungsgewerbe (9,4%), Hilfstätigkeiten (7,9%) und Baugewerbe (7,7%).

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, die berufliche Qualifikation und die Integration in 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 Berufserfahrung, aber eben nicht mit einer Ausbildung im dualen System. Diese Besonderheiten des dualen Ausbildungssystems in Deutschland werden zu Problemen führen, wenn hier nicht Flexibilisierungen möglich werden.

4.2 SPRACHFÖRDERUNG

Im Bereich der Sprachförderung ist zwischen Angeboten des Bundes (Integrationskurse, DeuFö, ESF-BAMF), der Länder, der Kommunen und den ehrenamtlichen Bemühungen zu unterscheiden. Es handelt sich dabei um Sprachkurse für Erwachsene. Bei Kindern und Jugendlichen, die noch schulpflichtig sind, soll der Spracherwerb in den Kindertageseinrichtungen und den Schulen erfolgen (Ritgen 2016b: 392). Insgesamt dominieren bei diesen Sprachkursen die durch den Bund (BAMF) geförderten Maßnahmen. Grob lassen sich folgende Angebote (am Beispiel von NRW/Bochum) unterscheiden (vgl. Tabelle 5).

TABELLE 5: Sprachförderung für Erwachsene Zugewanderte

Abkürzung	Fördergeber	Programm	Zielgruppe	Inhalte	Durchführung
IK	BAMF	Integrationskurs	Sicherer Aufenthalt, gute Bleibeperspektive	Sprache A0–B1 Orientierungskurs	Träger nach Zulassung
DeuFö	BAMF	Berufsbezogene Deutschförderung (DeuFö)	Sicherer Aufenthalt, gute Bleibeperspektive	Derzeit B2 + C1 geplant A1–C2 + Spezialmodule	Träger nach Zulassung
ESF-BAMF	ESF-BAMF	ESF-BAMF-Programm (auslaufend)	Sicherer Aufenthalt, gute Bleibeperspektive, ggf. weitere mit Aufenthaltsgestattung	Deutschunterricht, berufliche Qualifizierung und Praktikum	Träger nach Zulassung
Basis	MAIS	Sprachförderung für Flüchtlinge	Alle, unter A2	Sprache bis A1	Gemeinwohlorientierte Weiterbildung
Basis	MSW	Sprachförderung für Zugewanderte	Keine oder geringe Sprachkenntnisse und kein Anrecht auf einen IK	Sprache bis A2	Gemeinwohlorientierte Weiterbildung
I24	BMBF/MIWF (verwaltet durch DAAD)	RUB-Universität ohne Grenzen: Integra 24	Geflüchtete mit Hochschulzugangsberechtigung	Sprache A2 bis TestDaF + studienvorbereitende Maßnahmen	RUB: Bereich DaF in Kooperation mit International Office
I12	BMBF/MIWF (verwaltet durch DAAD)	RUB-Universität ohne Grenzen: Integra 12	Geflüchtete mit Hochschulzugangsberechtigung	A1–B1+ studienvorbereitende Maßnahmen	RUB: International Office in Kooperation mit Bereich DaF und ehrenamtlichen Kursleitern (fortgebildet und supervidiert durch DaF)
	Agentur für Arbeit		Verbinden Beruf und Sprache	Max 49% (Sprache) + min51% (x)	AZAV zertifizierte Träger

Quelle: Eigene Zusammenstellung im Workshop Sprache der Stadt Bochum.

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. Ziel ist das Sprachniveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens (GER) (für Analphabeten A2) sowie die Fähigkeit, ohne fremde Hilfe in allen Angelegenheiten des alltäglichen Lebens handeln zu können. Die Integrationskurse sehen vor, dass Einwanderer in 600 Stunden die deutsche Sprache erlernen. Darüber hinaus werden in einem 100-stündigen Orientierungskurs Kenntnisse über die Rechtsordnung, die Geschichte und Kultur Deutschlands vermittelt. Deutlich wird, dass der Spracherwerb im Vordergrund steht.

Integrationskurse gibt es in unterschiedlichen Formaten. Neben dem allgemeinen Integrationskurs gibt es Kurse, die inhaltlich individuell auf besondere Teilnehmergruppen wie Frauen, Eltern, junge Erwachsene, Analphabeten, Menschen mit besonderem sprachpädagogischem Bedarf und Menschen mit guten Lernvoraussetzungen zugeschnitten sind.

Für Neueinwanderer besteht seit Inkrafttreten des Integrationsgesetzes Ende Juli 2016 eine Teilnahmepflicht²³, darüber hinaus dürfen aber auch Menschen, die bereits seit längerem in Deutschland leben, freiwillig an Integrationskursen teilnehmen. Integrationskurse können allerdings nur von Asylbewerbern mit guter Bleibeperspektive und von anerkannten Asylbewerbern besucht werden. Für Asylbewerber ohne sogenannte Bleibeperspektive und für Personen mit Duldungsstatus, die z. T. sehr lange in Deutschland leben, gibt es seitens des BAMF kein Angebot.²⁴

Eine Zuweisung von Teilnehmern zu konkreten Integrationskursen durch das BAMF findet nicht statt. Die Teilnehmer müssen einen Kursträger ausfindig machen und sich bei ihm zum Integrationskurs anmelden. Insgesamt gibt es bundesweit 8.781 Träger (vgl. BAMF 2017c). Die Träger der Kurse werden durch die Regionalkoordinatoren des BAMF zugelassen. Neue Träger können nur in Bedarfsregionen zugelassen werden. Welche das sind, wird vom BAMF definiert. Insgesamt ist die Trägerlandschaft vor Ort nach wie vor überschaubar und durch eine relativ hohe Kontinuität geprägt. Im Prinzip haben die etablierten Träger ihre Kapazitäten erhöht.

Stark steigende Teilnehmerzahlen

In den zehn Jahren zwischen 2005 und 2014 sind bundesweit 1.540.000 Teilnehmer an Integrationskursen registriert worden, davon waren 34 % (523.000) Neuzuwanderer, die anderen Altzuwanderer/EU-Bürger/Deutsche oder Spätaussiedler. Durchschnittlich gab es also 150.000 Teilnehmer pro Jahr. Diese Zahlen sind nun deutlich angestiegen auf 283.000 im Jahr 2015 und 400.000 in den ersten neun Monaten 2016. Der Anteil der Neuzuwanderer ist auf 44 % gestiegen (BAMF 2017a: 2).

Schaut man sich die Zahlen zu den Integrationskursen am Beispiel von Bochum an, so gibt es im März 2017 insgesamt 167 laufende Integrationskurse, davon 108 Allgemeine Integrationskurse (AIK), 55 Alphabetisierungskurse, drei Jugendintegrationskurse und einen Elternintegrationskurs. Deutlich wird ein hoher Anteil an Alphabetisierungskursen und ein geringes Angebot bei Jugend- und Elternintegrationskursen. Diese Kurse werden in Bochum von 14 Trägern angeboten, die meisten dabei von der VHS (28).

Berufsbezogene Sprachförderung

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 beruflichen Integration von Migranten in Deutschland. Der Erwerb und der Ausbau berufssprachlicher und arbeitsplatzbezogener Deutschkenntnisse sollen der Verbesserung der beruflichen Handlungsfähigkeit dienen und damit eine wichtige Voraussetzung für die Teilhabe an beruflicher Weiterbildung sein. Die Sprachförderung in diesem Programm richtet sich nicht spezifisch an Geflüchtete, sondern steht allen Menschen mit Migrationshintergrund offen. Zugang hat, wer ar-

²³ Auch vorher gab es die Möglichkeit der Teilnahmeverpflichtung, aber nicht in genereller Form.

²⁴ Hiervon ausgenommen sind Personen mit einer Duldung nach § 60a Abs. 2 S. 3 AufenthG (Ermessensduldung).

beitssuchend ist und Leistungen nach dem SGB II oder SGB III erhält. Voraussetzung ist ein B1-Niveau.

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. Sie liegt zwar in der Ressortzuständigkeit des BMAS, wird aber vom BAMF koordiniert und durchgeführt. Das Angebot richtet sich an Anerkannte und Personen mit guter Bleibeperspektive, es enthält Sprachkurse (ab B2) und fachspezifische Spezialmodule. Hierzu gibt es bundesweit 2.200 zugelassene Träger, in Bochum sind es sieben Träger. Es wird befürchtet, dass das Angebot an DeuFö-Kursen nicht ausreichen wird.

Die Organisation der berufsbezogenen Sprachförderprogramme entspricht weitgehend der der Integrationskurse, also mit Trägerzulassung und freier Kurswahl. Teilnahmeberechtigungen werden von Jobcentern, Arbeitsagenturen und dem BAMF ausgestellt. Die Zuständigkeit für DeuFö innerhalb der regionalen Koordinierungsstellen des BAMF liegt unerklärlicherweise nicht bei den Personen, die für die Integrationskurse zuständig sind. Stattdessen ist eine andere Abteilung innerhalb der regionalen Koordinierungsstellen hierfür zuständig, obwohl die DeuFö-Kurse zur Fortsetzung der Integrationskurse dienen und schon einiges Know-How hinsichtlich der Träger- und Kursverwaltung bei den Regionalkoordinatoren existiert. Hier drohen Abstimmungsprobleme.

Ergänzt werden diese bundesweit einheitlich geregelten Angebote durch landesspezifische Sprachförderprogramme sowie durch Maßnahmen der Kommunen, der Wohlfahrtsverbände und durch ehrenamtliche Sprachangebote. Dieses Angebotspektrum ist insbesondere im Bereich der ehrenamtlichen Sprachkurse überaus vielfältig und kann hier nicht ansatzweise beschrieben werden.²⁵ Zu nennen sind beispielhaft für länderspezifische Programme in NRW die Basiskurse des Ministeriums Arbeit, Integration und Soziales (MAiS) sowie des Ministeriums für Schule und Weiterbildung (MSW). Zu ersterem sind alle Personengruppen zugelassen (unterhalb des Sprachniveaus A2). Dieses Angebot wird deshalb von Personen mit nicht gesicherter Bleibeperspektive bevorzugt besucht, da sie von den oben erwähnten Maßnahmen ausgeschlossen sind. Es handelt sich um 300 UE pro Sprachniveau, Ziel ist das Sprachniveau A1. Insgesamt gibt es ca. 500 Kurse in NRW, auch dieses Angebot ist nicht bedarfsdeckend. Die vom MSW geförderten Kurse mit 100 UE wenden sich an in 2016/2017 neu zugewanderte Erwachsene und Jugendliche ab 16 Jahren, die über keine oder nur geringe Deutschkenntnisse verfügen und von der Teilnahme an den Integrationskursen des BAMF und der BA ausgeschlossen sind.

Für den Personenkreis der Studieninteressierten bieten die Hochschulen in unterschiedlicher Form und Umfang Sprachkurse und studienvorbereitende Maßnahmen an. Dies soll am Beispiel der Ruhr-Universität (RUB), der größten der im Verbund

Ehrenamtliche Sprachkurse und landesspezifische Ergänzungsangebote

Sprachkurse für Studienwillige

²⁵ Hier existieren mehrere Online-Datenbanken, auf denen man Kurse suchen kann.

„UniverCity“ zusammengeschlossenen sieben Bochumer Hochschulen, kurz erläutert werden.²⁶ Mit dem Projekt *Universität ohne Grenzen* hat die RUB vielfältige Angebote für Studieninteressierte, Studierende und Wissenschaftler/innen aus Kriegs- und Krisenländern initiiert, um sie in ein Studium zu führen oder sie in Studium und Forschung zu begleiten.²⁷

Um den Geflüchteten den Spracherwerb zu ermöglichen, wurden an der RUB seit 2015 zahlreiche Plätze in Sprachkursen vom Anfängerniveau bis zur TestDaF-Vorbereitung aus- und neu aufgebaut. Im Wintersemester 2016/17 nahmen mehr als 300 Geflüchtete an Sprachkursen und weiteren studienvorbereitenden Maßnahmen teil mit dem Ziel der späteren Aufnahme eines regulären Hochschulstudiums. Die Maßnahmen werden vom Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung in NRW (MIWF) über das Programm „NRWege ins Studium“ und dem BMBF über die Programme Integra und Welcome unterstützt. Ausführender Träger im Auftrag der Ministerien ist der Deutsche Akademische Austauschdienst (DAAD). Die im Rahmen dieser Programme an der RUB angebotenen Sprachkurse richten sich ausschließlich an Geflüchtete mit gültiger Hochschulzugangsberechtigung. Zu unterscheiden sind Einstiegs- und Intensivkurse. In den Einstiegskursen (Integra-12, Niveau A1–B1), die sich aus acht Semesterwochenstunden (SWS) Deutschunterricht und vier Semesterwochenstunden studienvorbereitenden Maßnahmen zusammensetzen, bieten Studierende, Mitarbeiter und Emeriti der RUB Deutschkurse auf ehrenamtlicher Basis an, die vom Bereich Deutsch als Fremdsprache (DaF) geschult und supervidiert werden. Der erfolgreiche Abschluss des Einstiegssemesters ist Voraussetzung für den Besuch der weiterführenden Intensivsprachkurse. Auf Seiten der RUB dienen die Einstiegskurse insbesondere dazu, Studienwunsch und -fähigkeit der Teilnehmer zu überprüfen und ggf. zu konkretisieren. Die Intensivkurse (Integra-24, Niveau A2- TestDaF) umfassen 20 SWS Deutschunterricht, die vom Bereich DaF durchgeführt werden, und vier SWS studienvorbereitende Kurse. Die studienvorbereitenden Informationsveranstaltungen, Workshops und Seminare z.B. in den Bereichen Interkulturelle Kommunikation, Techniken wissenschaftlichen Arbeitens oder die Vorlesungsreihe „*Germany at a Glance*“ zielen auf eine nachhaltige soziale und systemische Integration der Geflüchteten an der Hochschule (vgl. Zorob 2017).

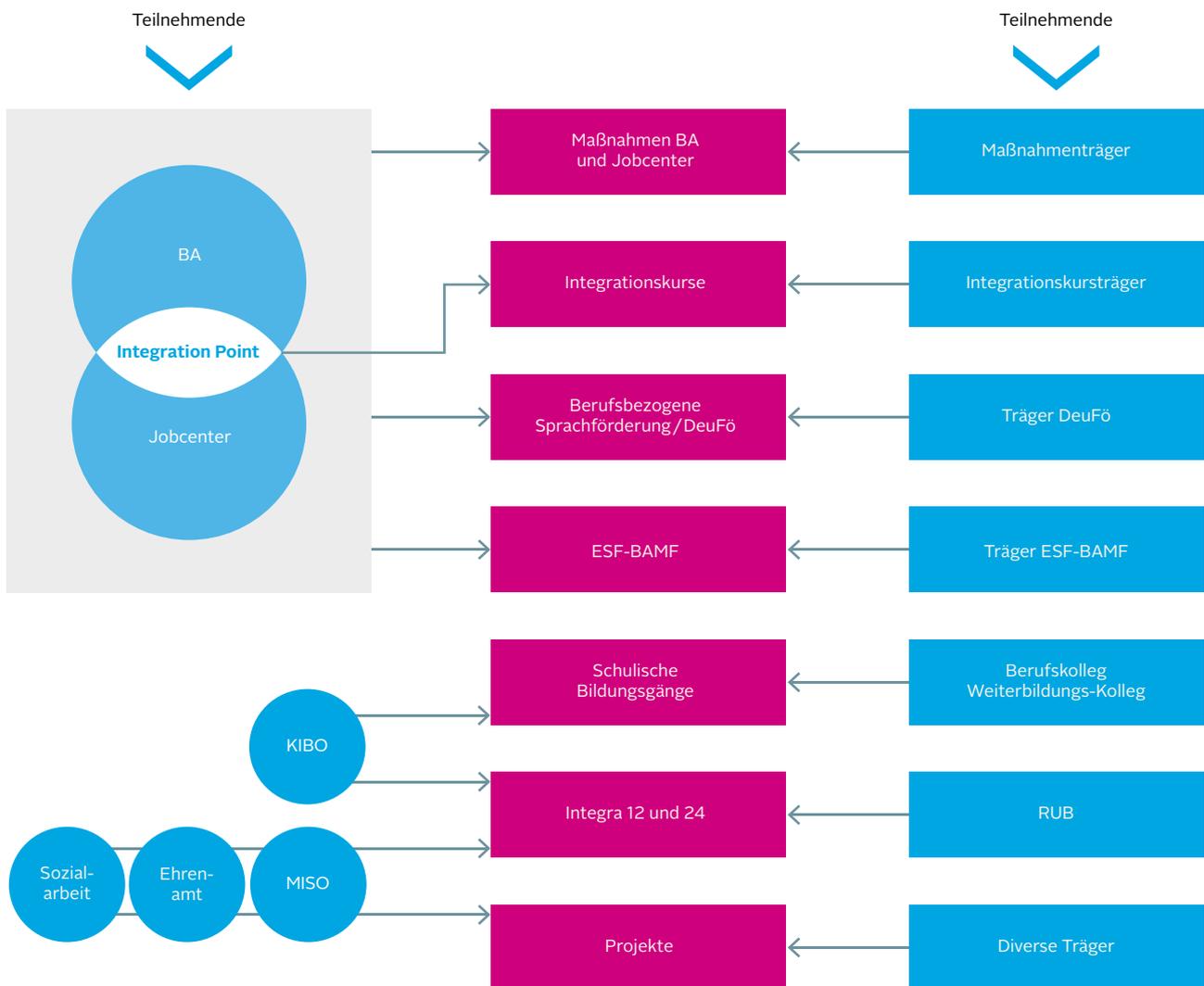
Uneinigkeit in der Frage, ob BAMF-Integrationskurse auch für studieninteressierte Geflüchtete als vorrangig zu betrachten sind, führte insbesondere in der Anfangsphase nebst Unkenntnis über die jeweiligen Sprachkursangebote zu Überlappungen in der Zuweisung zu und/oder Integration von Geflüchteten in diverse Kursangebote unterschiedlicher Träger in der Stadt und der Universität. Um diesem und anderen Problemen zu begegnen, suchte die RUB von Beginn an den Kontakt mit den zuständigen Behörden der Stadt Bochum ebenso wie den anderen Hochschu-

²⁶ Für einen Überblick über die Initiativen für Geflüchtete an den Bochumer Hochschulen siehe <http://www.univercity-bochum.de/studieren/gefluechtete-studierende>

²⁷ Ausführlichere Informationen über die Angebote der RUB im Rahmen des Projekts *Universität ohne Grenzen* siehe <http://www.ruhr-uni-bochum.de/uni-ohne-grenzen/> und zu den vom International Office durchgeführten Maßnahmen siehe <http://international.rub.de/refugees/>

len im UniverCity-Verbund durch die vom International Office der RUB ins Leben gerufenen Arbeitsgruppe „Willkommenskultur“. Außerdem schloss sich die RUB unter dem Dach von „Universität ohne Grenzen“ dem Integrationsgipfel der Stadt Bochum, dem daraus entstehenden und regelmäßig tagenden Workshop „Ankommen – mehr als Sprache“ und dem Bochumer Verbund der Sprachkursträger (VERBOS) an. Darüber hinaus intensivierte die RUB Gespräche mit Behörden sowie Sprach- und Integrationskursträgern, um die Angebote der RUB, deren Ziele und Zielgruppe vorzustellen und eine Vorgehensweise z.B. bei der Überlappung von Sprachkursangeboten der RUB mit BAMF-Integrationskursen abzustimmen, die eine komplementäre Verzahnung der Angebote im Einklang mit den Vorschriften des Bundesintegrationsgesetzes erlaubt.

ABBILDUNG 8: Sprachkurse am Beispiel Bochum



Quelle: Workshop Sprache der Stadt Bochum.

Weitgehend
unkoordiniertes
und intransparentes
Nebeneinander von
Sprachkursen

Insgesamt 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 relativ nahtlos aneinander anschließen. 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 BA (<http://kursnet-finden.arbeitsagentur.de>) 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 haben einzelne Kommunen örtliche Sprachkursdatenbanken erstellt (z.B. Stuttgart <http://www.stuttgart.de/item/show/574105> und Mönchengladbach, Projekt MINZE <http://www.minze-mg.de/>).

Mehr Sprachkurse,
bessere Abstimmung,
transparentere
Information

Insgesamt fehlt es zum einen an ausreichenden Sprachkursen. Dies betrifft vor allem die *Phase nach den Integrationskursen* und den *Personenkreis mit eingeschränktem Aufenthaltsstatus*, der kein Anrecht auf Integrationskurse hat, obwohl diese Personen häufig über Jahre in Deutschland sind bzw. sein werden. Zum anderen sind die Sprachangebote zwischen Bund und Ländern und zwischen den Ministerien *besser abzustimmen*. Und zum dritten fehlt es auf der kommunalen Ebene an einem *übersichtlichen Informationsangebot* zum Gesamtkomplex der Sprachkursangebote mit Hinweisen darüber, welche Angebote für wen sinnvoll und zulässig sind. Wünschenswert wären *örtliche zentralisierte Beratungsstrukturen im Bereich der Sprachkurse*.²⁸ Hier sollten die Informationen über die Bundeskurse (Integrationskurse, DeuFö) und über die sonstigen Angebote von Land, Kommunen, Wohlfahrtsverbänden und Ehrenamtlichen gebündelt werden. Zudem wäre es denkbar hier ein Art Vorscreening zu übernehmen und möglicherweise auch qualifizierte Einstufungstests.

Kritik an der Zuständigkeit
des BAMF
hinsichtlich der Sprach-
und Integrationskurse

Seitens der kommunalen Spitzenverbände und der Landesregierung Niedersachsen gibt es zudem grundsätzliche Kritik an der Zuständigkeit des BAMF hinsichtlich der Sprach- und Integrationskurse (Meyer 2016a: 62). Diese hätte sich nicht als zielführend erwiesen und erreiche auch konzeptionell nicht die gesamte Zielgruppe. Der Bund sollte daher stattdessen einen an den zugewiesenen Flüchtlingen orientierten Pauschalbetrag zur Sprachfinanzierung bereitstellen. Die operative Verantwortung sollte den Ländern obliegen, die den Landkreisen und kreisfreien Städten auskömmliche Fallpauschalen für eine den individuellen Bildungsstand berücksichtigende verbindliche Sprachausbildung und einen verpflichtenden Grundkurs über die Werte und Rechtsordnung des GG für alle Personen ab Vollendung der Schulpflicht bis zur Vollendung des 60. Lebensjahres zur Verfügung stellen. Nur auf diese Weise, so Meyer,

²⁸ Zu diesem Ergebnis kam der oben erwähnte Workshop „Ankommen – mehr als Sprache“, an dem sich angestoßen durch den Integrationsgipfel der Stadt Bochum im Januar 2017 unterschiedliche Sprachkursträger in Bochum und z.B. der Vertreter des BAMF seither beteiligen.

könnte eine schlüssig aufeinander abgestimmte Förderkette, die den individuellen Ansprüchen des Flüchtlings genügt, erreicht werden. Dies setzt eine persönliche Kenntnis und Ansprache des Flüchtlings voraus, die nur vor Ort gelingen kann (ebd.).

4.3 WOHNEN

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. Da die beiden letztgenannten Wohnformen in den meisten Bundesländern originär in kommunaler Zuständigkeit liegen, wird sich die folgende Darstellung auf sie konzentrieren.

Die Anschlussunterbringung setzt ein, wenn ein Asylbewerber nicht mehr verpflichtet ist in einer Landesaufnahmeeinrichtung zu wohnen, das Asylverfahren aber noch nicht abgeschlossen ist.²⁹ Dies tritt spätestens nach sechs Monaten des Aufenthalts in einer solchen Einrichtung ein. Flüchtlinge aus einem sicheren Herkunftsstaat (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Ghana, Kosovo, Mazedonien, Montenegro, Senegal und Serbien) sollen dem AsylG nach hiervon ausgenommen werden. Sie sollen bis zur Entscheidung des BAMF in der Aufnahmeeinrichtung verbleiben. 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.

4.3.1 ANSCHLUSSUNTERBRINGUNG

Asylbewerber, die nicht aus einem sicheren Herkunftsstaat stammen, deren Asylverfahren jedoch noch nicht beendet ist, werden somit (bisher) spätestens nach Ablauf der sechs Monate zur Anschlussunterbringung an die Kommunen weitergeleitet. Diese übernehmen meist die Unterbringung im Rahmen des übertragenen Wirkungskreises als *Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung* gegenüber den Ländern. Die Länder konkretisieren die bundesgesetzlichen Vorschriften in diesem Bereich durch eigene Gesetze und Verordnungen. Beispielhaft sind hier das Flüchtlingsaufnahmegesetz (FlüAG) und das Gesetz zur Ausführung des Asylbewerber-

²⁹ 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.

leistungsgesetzes (AG AsylbLG) in Nordrhein-Westfalen sowie das Aufnahmegesetz (AufnG) und die Asyldurchführungsverordnung (DVAsyl) in Bayern zu nennen. Aufgrund der Fülle landesrechtlicher Unterschiede wird an dieser Stelle nur die Spannweite der Regelungen zur Zuständigkeit für die Unterbringung nachgezeichnet (für eine detaillierte Darstellung vgl. Ritgen 2016c).

Anschlussunterbringung
variiert zwischen den
Ländern

Während die Stadtstaaten naturgemäß keine mehrstufige Unterbringung vorsehen, werden Asylbewerber in Nordrhein-Westfalen im Zuge der Anschlussunterbringung direkt auf die Gemeinden verteilt. Maßgeblich ist dabei ein Zuweisungsschlüssel, der die Einwohner- und Flächenanteile berücksichtigt. Demgegenüber steht die Praxis in Baden-Württemberg, wo zuerst eine sog. *vorläufige Unterbringung* durch die Stadt- und Landkreise erfolgt, 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. Hingegen sind in Bayern 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.

Dort, wo Landkreise (oder auch Mittelinstanzen) zur Unterbringung Asylsuchender verpflichtet sind, muss natürlich trotzdem auf dem Gebiet einer Gemeinde gehandelt werden. Dies bedarf einer gesteigerten Kommunikations- und Kooperationsnotwendigkeit zwischen den Verwaltungen, die als problematisch angesehen werden kann. So berichtete ein Verantwortlicher einer unteren Aufnahmebehörde (angesiedelt beim Landkreis) in Baden-Württemberg, dass sich die Koordinierung allein schon aufgrund unterschiedlicher Ansprechpartner in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden schwierig gestaltet. Abgemildert werde dieses Problem jedoch durch die verstärkte baden-württembergische Landesförderung für Integrations- und Flüchtlingsbeauftragte, die als einheitlicher Ansprechpartner vor Ort für die Kreise wirken. Auf der anderen Seite kann die Zuständigkeit der Kreise in Bundesländern mit einer eher kleinteiligen Gemeindestruktur den Vorteil haben, dass sehr kleine Verwaltungseinheiten vor Ort nicht unverhältnismäßig überlastet werden. Außerdem bleibt so die Zahl der Ansprechpartner für die Landesbehörden bei der Zuweisung in die Anschlussunterbringung überschaubar. Der Landkreis Osnabrück versucht beispielsweise einen Teilkonflikt dessen durch ein interkommunales Wohnraummanagement aufzulösen, auf welches die kreisangehörigen Gemeinden via Intranet zugreifen und freien Wohnraum melden können (Deutscher Landkreistag 2016: 106). Solch ein Vorgehen ist aber durchaus voraussetzungsvoll, da es der Zustimmung aller beteiligter Akteure zu dieser interkommunalen Zusammenarbeit bedarf.

Zusammen mit der Tatsache, dass in einigen Bundesländern auf eine mehrstufige Unterbringung 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 ggfs. einen damit verbundenen Ortswechsel, wird nicht nur der Integrationsverlauf von Geflüchteten beeinträchtigt, auch den Behörden werden somit vermeidbare Verwaltungsakte – i.S. eines „*Übergabemanagements*“ – übertragen. In Abwägung der Vor- und Nachteile sprechen sich die Autoren aufgrund der Schnittstellenproblematik für eine einstufige Anschlussunterbringung auf Ebene der Gemeinden in allen Flächenländern aus, 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.

Unabhängig davon, auf welcher Ebene die Anschlussunterbringung in den Ländern tatsächlich angesiedelt ist, legt das Asylgesetz fest, dass die Unterbringung i.d.R. in Gemeinschaftsunterkünften (GU) erfolgen *soll*. Wie sich aber zeigt, bedeutet dies nicht, dass diese Unterbringungsform auch in der Praxis das Verwaltungshandeln dominiert. Die Entscheidung zu dezentraler Unterbringung in Wohnungen oder in Gemeinschaftsunterkünften wird eher „*auf Basis politischer Überzeugungen und faktischer Zwänge*“ (Schammann/Kühn 2016: 12) getroffen. Letztere werden vor allem durch die Verfügbarkeit kommunaler Grundstücke oder Wohnungen sowie durch die allgemeine Lage des Wohnungsmarktes der betroffenen Gebietskörperschaft determiniert (Aumüller et al. 2015: 59).

Die Handlungsspielräume in diesem Bereich machen es den Kommunen aber auch möglich, best-practice-Beispiele zu entwickeln. Hierbei handelt es sich um Stufenmodelle, die bei der Unterbringung in GU oder größeren Wohneinrichtungen beginnen und nach einer gewissen Zeit den Umzug in Wohnheime, kleinere GU oder eigene Wohnungen vorsehen (Aumüller et al. 2015: 51ff.). Auch hier ist angesichts eines mehrfachen Wechsels der Unterbringungsform von einer unangemessenen Beeinträchtigung des Integrationserfolges auszugehen. Dass in Zeiten steigender Flüchtlingszahlen der Rückgriff auf solche Stufenmodelle unabdingbar sein kann und sogar Bestandteil einer möglichen kommunalen Strategie zur Bewältigung solcher Zugangsspitzen sein sollte, ist unbestritten.

Fraglich ist, welche Relevanz derartige Modelle aktuell bzw. zukünftig noch besitzen. Angesichts der in den letzten zwei Jahren massiv veränderten Rechtsmaterie (s.o.) und der zu erwartenden abnehmenden Verfahrensdauer beim BAMF, ist davon auszugehen, dass die Zahl der Asylsuchenden, die eine geringe Bleibeperspektive besitzen und trotzdem in die Anschlussunterbringung gelangen, weiter zurückgeht.

Der Landkreis Nordsachsen zeigt, wie die Umsetzung der Anschlussunterbringung in kommunaler Praxis erfolgen kann: Dort übernimmt ein Wohnungsmanagement die Akquise und Anmietung von Wohnraum, während sog. Quartiersmanager danach

die Herrichtung und technische Betreuung der Wohnungen verantworten. Flankiert wird die Unterbringung durch Sozialarbeiter des Kreises (Deutscher Landkreistag 2016: 107).

4.3.2 WOHNRAUM NACH ANERKENNUNG

Wird einem Flüchtling ein Schutzstatus zugesprochen, entfällt sein Anspruch auf Leistungen nach dem AsylbLG. An diese Stelle treten dann Leistungen nach dem SGB II oder XII (vgl. 4.4.2), wenn der Lebensunterhalt nicht eigenständig finanziert werden kann. Der gesetzliche Rahmen sieht hier eine eigenständige Wohnungssuche vor, das Jobcenter ist dabei nicht zur Unterstützung verpflichtet.

Aufgrund der meist vorhandenen Unkenntnis des hiesigen Wohnungsmarktes wird aber nicht nur die Wohnungssuche als solche und damit der zeitnahe Auszug aus dem kommunalen Wohnraum oder aus Gemeinschaftsunterkünften erschwert. Mitarbeiter des Jobcenters berichten zudem von dubiosen Wohnungsvermittlern, die Flüchtlingen immense Provisionen berechnen. Gleichwohl gibt es Kommunen und Jobcenter, die über die Leistungsansprüche hinaus auch bei der Wohnungsbeschaffung für anerkannte Schutzberechtigte mitwirken. Hierunter fällt das z. B. sog. „Team Übergangsmanagement“ des Enzkreises (Landkreistag 2016: 115). Ebenso kann davon berichtet werden, dass manche Kommunen speziell darauf hinwirken, dass eine während des laufenden Asylverfahrens angemietete Wohnung, nach dem Wechsel in SGB II, von den jeweiligen Flüchtlingen übernommen werden kann (ebd.).

Probleme durch Rechtskreiswechsel

Andere Untersuchungen zeigen gegensätzliches Handeln kommunaler Verwaltungen. Mancherorts setzt man demnach auf niedrige Wohnstandards während der dezentralen kommunalen Unterbringung im laufenden Asylverfahren, damit nach der Anerkennung ein ausreichender Anreiz zur eigenständigen Wohnungssuche besteht. Die entsprechenden Kommunen wollen ihren angemieteten Wohnraum folglich für neue Zuweisungen möglichst freihalten (Schammann/Kühn 2016: 14). Durch den Rechtskreiswechsel sind also Anreize gegeben, die gegen die Kooperation von Sozialämtern und Jobcentern wirken können und somit einer ganzheitlichen Wohnraumstrategie im Wege stehen. Nicht nur aus diesem Grund muss *die Struktur – wenn nicht gar Existenz – des AsylbLG im Sinne einer gelingenden Integration überdacht werden* (vgl. hierzu 5). Zwar kann es sich auch um eine grundsätzliche Entscheidung handeln, den Auszug von Flüchtlingen aus kommunalen Wohnungen nach ihrer Anerkennung zu forcieren oder einen Übergang zu ermöglichen. Im Gespräch mit kommunalen Vertretern wurde hingegen deutlich, dass es oft schlicht eine Frage der aktuellen Zugangszahlen ist, welcher Maxime gefolgt werden muss oder kann.

Problemlagen bei der Wohnungssuche von anerkannten Flüchtlingen

Weitere Problemlagen bei der Wohnungssuche von anerkannten Flüchtlingen entstehen durch bürokratische Hemmnisse. Eine erste Hürde ist der Wohnberechtigungsschein (WBS), der für das Anmieten einer Wohnung, die durch öffentliche Mittel gefördert wird (Sozialwohnung), zwingend Voraussetzung ist. Hierfür muss –

in Form des elektronischen Aufenthaltstitels – eine Aufenthalts- oder Niederlassungserlaubnis vorliegen, die noch mindestens zwölf Monate gültig ist. Wie der Personalausweis, wird auch der eAT durch die Berliner Bundesdruckerei angefertigt. Die Zustellung des Aufenthaltstitels erfolgt daher z. T. erst Wochen nach dem positiven Entscheid des BAMF. Zwar verfügen die Flüchtlinge hier über einen gültigen Rechtsbescheid des BAMF, aber dennoch verwiesen örtliche Wohnungsämter darauf, dass nur nach Vorlage des eAT der Wohnberechtigungsschein erstellt werden kann.

Ein weiteres Problem bei der Wohnungssuche betrifft die Personen mit subsidiären Schutzstatus, da viele Wohnungsgesellschaften Wohnraum nur an anerkannte Flüchtlinge mit einer Aufenthaltserlaubnis von drei Jahren vermieten. Besonders problematisch ist das für die große Gruppe der Syrer mit subsidiärem Schutz. Zwar besitzen sie eine gute Bleibeperspektive, werden aber aufgrund der Entscheidungspraxis des BAMF auf dem Wohnungsmarkt benachteiligt. Faktisch wird zwar jeder Syrer mit subsidiären Schutz nach einem Jahr eine Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis um weitere zwei Jahre erlangen können (angesichts der anhaltenden Konflikte in Syrien), dies kann die betroffene Personengruppe gegenüber der Wohnungsgesellschaft formal aber nicht nachweisen. Hier können Kommunen durch ihre Wohnungsämter Abhilfe leisten, indem sie die lokalen Wohnungsanbieter für dieses Problem sensibilisieren.

Um etwaigen Bedenken – vor allem von Seiten privater Vermieter – im Hinblick auf die Vermietung von Wohnraum an Geflüchtete vorzubeugen, kann zum einen die Benennung einer zuständigen Stelle innerhalb des Wohnungsamtes hilfreich sein. An sie können sich Vermieter im Falle von Unsicherheiten oder bei konkreten Problemlagen wenden. Gleichzeitig ist es empfehlenswert, dass vonseiten der Kommune (durch Wohnungsamt, Sozialamt oder Sozialarbeiter) und/oder des Jobcenters darauf hingewirkt wird, dass die geflüchtete Person eine Haftpflichtversicherung abschließt. In den Gesprächen mit kommunalen Vertretern wurde deutlich, dass auch durch das Vorhandensein einer solchen Versicherung die Chancen von Geflüchteten am Wohnungsmarkt positiv beeinflusst werden.³⁰ Beide soeben genannten Maßnahmen sind sowohl im Rahmen der Anschlussunterbringung, als auch bei positivem Bescheid des BAMF, anwendbar.

Geht es um die Gewährung des Zuschusses zur Wohnungseinrichtung, arbeiten manche Behörden (Sozialämter oder Jobcenter) nicht mit Pauschalen (maximal ca. 800 € pro Person). Stattdessen werden aufwändige Einzelfallprüfungen mit ausführlicher Antragstellung, Wohnungsbesichtigung durch Mitarbeiter und anschließender detaillierter Genehmigung durchgeführt. Erst danach kann die Wohnung bezogen und können Möbel gekauft werden. Dies führt dazu, dass sich der Wohnungseinzug verzögert, was wiederum zur Folge hat, dass in diesem Zeitraum der Platz in der Gemeinschaftsunterkunft und die Miete für die neue Wohnung parallel zu zahlen

³⁰ Manche Kommunen schließen auch von sich aus entsprechende Sammelversicherungen für die vor Ort lebenden Geflüchteten ab (vgl. Deutscher Bundestag 2016c).

ist. Der dabei entstehende Verwaltungsaufwand steht meist in keinerlei Verhältnis zum möglichen Missbrauch durch Pauschalzuschüsse. Insgesamt sollte daher auch bei ähnlichen Sachlagen vorwiegend auf Pauschalen zurückgegriffen werden, um Behördenpersonal zu entlasten und integrationsrelevante Schritte zu beschleunigen.

Alle zuvor genannten Handlungsempfehlungen im Bereich Wohnen setzen jedoch die Verfügbarkeit von ausreichendem und angemessenem Wohnraum voraus. Vor allem in Ballungszentren verschärft sich der ohnehin vorhandene Wohnraumangel durch den verstärkten Zuzug von Geflüchteten. Besonders hier müssen Bund, Länder und Kommunen ihr Handeln weiter intensivieren und neuen Wohnraum für *alle* Bevölkerungsteile ermöglichen – der soziale Wohnungsbau ist zu forcieren. Aber auch in ländlichen Regionen kann Handlungsbedarf bestehen, wenn trotz freier Wohnungen Angebot- und Nachfrage nicht zusammenpassen. Der große Anteil alleinreisender sowie alleinstehender Flüchtlinge und der Familiennachzug sorgen für einen erhöhten Bedarf an Single- und größeren Familienwohnungen.

4.3.3 WOHSITZREGELUNG

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 (Ruge 2016: 254). Sie verpflichtet Geflüchtete für maximal drei Jahre in der Kommune zu verbleiben, der sie zugewiesen wurden. Das Gesetz sieht vor, dass die jeweiligen Landesbehörden in Bezug auf die Weiterverteilung auf Kommunen nach zwei unterschiedlichen Regelungsansätzen vorgehen können:

- 1) (Positive) Zuweisung an einen bestimmten Wohnort
- 2) (Negativer) Ausschluss des Zuzugs in bestimmte Gebiete mit erhöhten Segregationsrisiken (Ruge 2016: 255).

Die Umsetzung der Wohnsitzregelung gestaltet sich jedoch in der Praxis auf verschiedenen Ebenen schwierig. Zunächst erfasst §12a AufenthG nur diejenigen Personen, deren Anerkennung oder erstmalige Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach dem 1. Januar 2016 erfolgte (§12a Abs. 7 AufenthG). Unter Integrationsaspekten ist es sinnvoll Personen, die ihren Aufenthaltstitel vor dem 1. Januar 2016 erhalten haben, nicht in andere Bundesländer zurückzuführen. Dieser Personenkreis hat bereits einen langen Zeitraum in einer Kommune verbracht und müsste durch eine Rückführung in eine andere Kommune bereits erbrachte Integrationsbemühungen erneut aufnehmen.

Zudem können Ausländer nur innerhalb von sechs Monaten nach Erteilung des Aufenthaltstitels mit der Wohnsitzregelung belegt werden (§12a Abs. 2 AufenthG). Da das Integrationsgesetz erst im August 2016 in Kraft getreten ist, ist die Wohnsitzregelung somit nur für eine relativ geringe Anzahl von Personen anwendbar. Nur im

Einzelfall kann nach § 12a Abs. 2 Satz 2 AufenthG „eine Zuweisung nach Satz 1 innerhalb von einmalig weiteren sechs Monaten erfolgen“, wenn „eine Zuweisung angemessenen Wohnraums innerhalb von sechs Monaten nicht möglich war“.

Während die Wohnsitzregelung in größeren Städten positiv eingeschätzt wird, weil sie zusätzliche Zuwanderung eingrenzt, ergeben sich für Kommunen in ländlichen Räumen auch Probleme aus der Zuweisung. Aufgrund der Verpflichtung sich für drei Jahre in der zugewiesenen Kommune aufzuhalten, sind Geflüchtete zwar in den entsprechenden Kommunen gemeldet. Es ist jedoch festzustellen, dass sie ihren Lebensmittelpunkt in größeren Städten haben, da dort bspw. Familienmitglieder und andere relevante soziale Kontakte leben. Dies hat zur Folge, dass die Integration der Geflüchteten in diesen Kommunen erschwert wird.

Die rückwirkende Umsetzung der Wohnsitzauflage, wie sie grundsätzlich in Nordrhein-Westfalen vorgesehen ist, wird in der Praxis kaum durchgeführt. Die Rückführung in eine Kommune eines anderen Bundeslandes ist mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden. In Nordrhein-Westfalen ist die Bezirksregierung Arnsberg für die zentrale Zuweisung Geflüchteter und damit für die Durchsetzung der Wohnsitzauflage zuständig. In anderen Bundesländern sind solche Einrichtungen mit den entsprechenden Zuständigkeiten nur selten vorhanden. Aus diesem Grund besteht in der Regel gar nicht die Möglichkeit eine Person einer bestimmten Kommune eines anderen Bundeslandes zuzuweisen. Geflüchtete aus anderen Bundesländern, die zwischen Januar und August 2016 die Kommune, in der sie ihren Asylantrag gestellt haben, verlassen haben, können deshalb grundsätzlich in Nordrhein-Westfalen verbleiben. Andere Bundesländer haben eine rückwirkende Wohnsitzauflage direkt ausgesetzt, indem sie den betroffenen Personenkreis als Härtefälle definiert oder entsprechende Rechtsverordnungen erlassen haben.

Rückwirkende Umsetzung der Wohnsitzauflage funktioniert nicht

4.4 SOZIALLEISTUNGEN UND GESUNDHEITSVERSORGUNG

Die Gewährung von Sozial- und Gesundheitsleistungen ist abhängig vom Rechtsstatus der Flüchtlinge. Zu unterscheiden ist grob zwischen Leistungen in der Zeit als Asylbewerber und denen nach einer Anerkennung.

4.4.1 LEISTUNGEN NACH DEM ASYLBLG

Asylbewerber erhalten Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) für maximal 15 Monate. Daneben richtet sich dieses Gesetz aber auch an Geduldete sowie an einige andere Personengruppen, die eine bestimmte Aufenthaltserlaubnis besitzen. Zu unterscheiden ist zwischen den Grundleistungen und den Sonstigen Leistungen des AsylbLG.

Grundleistungen

Bei den *Grundleistungen* ist zwischen dem

- a) *notwendigen Bedarf* an „Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheitspflege und Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts“ (§3 Abs. 1 S. 1 AsylbLG) und dem
- b) *notwendigen persönlichen Bedarf* („Taschengeld“) „zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens“ (§3 Abs. 1 S. 4 AsylbLG) zu unterscheiden.

Geld- oder Sachleistungen

Bei der Frage, in welcher Form diese Leistungen erbracht werden, differenziert der Gesetzgeber zwischen der Unterbringung in einer Aufnahmeeinrichtung der Länder und der Anschlussunterbringung. In den Ländereinrichtungen wird der notwendige Bedarf durch Sachleistungen gedeckt und auch der notwendige persönliche Bedarf *soll* in dieser Form gewährleistet werden, wenn der damit verbundene Verwaltungsaufwand vertretbar ist. Anders sieht es bei der Anschlussunterbringung aus. Der notwendige Bedarf ist dann *vorrangig* durch Geldleistungen zu erbringen. Der Bedarf für Unterkunft, Heizung und Hausrat wird gesondert als Geld- oder Sachleistung erbracht, während der notwendige persönliche Bedarf ohne Einschränkung als Geldleistung gewährt wird. Bei der Unterbringung in einer Aufnahmeeinrichtung überwiegt somit das Sachleistungsprinzip, indes haben im Rahmen der Anschlussunterbringung Geldleistungen den Vorrang.

Konkret ergibt sich für alleinstehende Leistungsberechtigte in der Anschlussunterbringung aktuell ein Anspruch auf Grundleistungen in Höhe von 351 €, der sich aus 216 € für den notwendigen und 135 € für den notwendigen persönlichen Bedarf zusammensetzt. Der derzeit gültige Regelsatz im SGB II und XII liegt mit 409€ für Alleinstehende also 58 € über dem des AsylbLG.³¹ Für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene kommt zu diesen Grundleistungen noch ein Anspruch auf Leistungen für Bildung und Teilhabe aus dem SGB XII hinzu. Letztendlich legt das AsylbLG noch fest, dass Geld und geldwerte Leistungen dem Leistungsberechtigten bzw. einem volljährigen Haushaltsmitglied persönlich ausgehändigt werden *sollen* und, dass Geldleistungen nur für einen Monat im Voraus erbracht werden dürfen.

Sonstige Leistungen

Neben diesen Grundleistungen können auch *Sonstige Leistungen* gewährt werden, „wenn sie im Einzelfall zur Sicherung des Lebensunterhalts oder der Gesundheit unerlässlich, zur Deckung besonderer Bedürfnisse von Kindern geboten oder zur Erfüllung einer verwaltungsrechtlichen Mitwirkungspflicht erforderlich sind“ (§6 Abs. 1 S. 1 AsylbLG).

Ermessensspielraum im Bereich sonstiger Leistungen

Hierbei handelt es sich, im Gegensatz zu den Grundleistungen, auf die Rechtsanspruch besteht, um sog. *Ermessensleistungen* (Vorholz 2016: 196). Dies bedeutet, dass es in der Hand der ausführenden Kommunalbehörde liegt, zu entscheiden, ob, wie und welche Leistungen bewilligt werden. So variiert z.B. die Gewährung der Bewilligung von Traumatherapien von Kommune zu Kommune (Schammann/Kühn,

³¹ Worauf die Unterschiede bzgl. der Grundleistungen im AsylbLG und SGB II/XII zurückzuführen sind, ist Classen (2016) zu entnehmen.

2016: 16). Die Sonstigen Leistungen sind als Sachleistungen zu erbringen, nur wenn besondere Umstände vorliegen, sollen Geldleistungen erbracht werden. Für Personen mit einem vorübergehenden Schutz und *besonderen Bedürfnissen* ist explizit geregelt, dass ihnen „die erforderliche medizinische oder sonstige Hilfe gewährt“ (§6 Abs. 2 S. 1 AsylbLG) wird³². Insgesamt zeigt dies, dass es einen gewissen Ermessensspielraum bzgl. der Gesundheitsleistungen als Teil der sonstigen Leistungen gibt.

Wie das AsylbLG letztendlich ausgelegt wird, hängt einerseits davon ab, ob das Landesrecht hierzu nähere Bestimmungen vorsieht und andererseits, wie die jeweilige Kommune mit Ermessensspielräumen umgeht. Wie unterschiedlich das Vorgehen allein im Bereich der Leistungsgewährung sein kann, arbeiten die Autoren der Vorstudie „*Lebenslagen von Asylbewerbern*“ (vgl. Rambøll Management Consulting 2014) heraus, die sich anhand zweier kommunaler Fallstudien („*Nord*“ und „*Süd*“) u.a. mit dem Prozess der Gewährung von Leistungen nach dem AsylbLG beschäftigen. Die Studie zeichnet nüchtern das Spektrum von Verwaltungshandeln nach, indem jeder einzelne Verfahrensschritt dokumentiert wird. Aus den Ergebnissen kann geschlossen werden, dass das AsylbLG durch die betrachteten Kommunen unterschiedlich interpretiert wird, was einen divergierenden Prüfaufwand der Fallkommunen zur Folge hat (vgl. auch Schammann 2015).

Weitere kommunale Varianzen lassen sich v.a. in den Bereichen *Auszahlung von Geldleistungen* (Aufwand variiert in Abhängigkeit der Auszahlungsweise: Barauszahlungen, Überweisungen oder Gutscheine), *Gewährung von Leistungen zur Bildung und Teilhabe* (Schulausflüge, Mittagessen, Nachhilfeunterricht, Mitgliedschaft im Sportverein), *Gesundheitsleistungen* (Behandlungsscheine, Genehmigung von Behandlungen, Überprüfung durch Gesundheitsämter) und *Beantragung von Reisen* (einzeln, pauschal, durch Erlass der Landesregierung außer Kraft gesetzt) finden.

§4 AsylbLG (Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Geburt) regelt die Gesundheitsleistungen für Asylbewerber und Geduldete. Er sieht vorwiegend nur die Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände vor. Zwar werden im Sinne der Vorsorge auch Schutzimpfungen gewährt, Zahnersatz hingegen wird nur im Einzelfall bewilligt, wenn er – aus medizinischen Gründen – unaufschiebbar ist. Werden Mütter und Wöchnerinnen sind von den o.g. Einschränkungen ausgenommen, sie erhalten eine vollumfängliche Behandlung und Versorgung.

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“ (Vorholz 2016: 196). Das bedeutet, dass die Sachbearbeiter der zuständigen Behörde, meist des Sozialamts, im Zweifel über die Not-

Gesundheitsleistungen
und die elektronische
Gesundheitskarte

³² Personen mit besonderen Bedürfnissen werden wie folgt definiert: „*beispielsweise unbegleitete Minderjährige oder Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben*“ (§6 Abs. 2 S. 1 AsylbLG).

wendigkeit einer ärztlichen Behandlung – ggfs. bei komplexeren Fällen in Kooperation mit dem Gesundheitsamt – befinden müssen (Schammann/Kühn, 2016: 17f.). Gibt es keine näheren landesrechtlichen Vorgaben, ist es auch an der Kommune, über das gesamte Verfahren der Abwicklung zu entscheiden. Aufgrund des Asylpaket I ist es aber durch die elektronische Gesundheitskarte für Flüchtlinge auch möglich, die Abwicklung den Krankenkassen zu übertragen.³³ Die Finanzierung bleibt in diesen Fällen aber weiterhin bei den AsylbLG-Trägern verortet, die den Krankenkassen dann einen Verwaltungskostenbeitrag zahlen. Die Kassen der GKV sind verpflichtet, eine Rahmenbedingung mit der jeweiligen Landesregierung zu schließen, sobald „ein Bundesland dazu eine Vereinbarung mit den gesetzlichen Krankenkassen einfordert und sich die Vereinbarung mindestens auf Ebene der Landkreise oder kreisfreien Städte erstrecken soll“ (Wächter-Raquet 2016: 11).

Dieses Verfahren könnte für die AsylbLG-Träger jedoch Risiken mit sich bringen: 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“ (Vorholz 2016: 197).

Elektronische Gesundheitskarte führt zu erheblichen Verfahrensvereinfachungen

Zum anderen können bereits ausgegebene Gesundheitskarten nicht wieder durch die Krankenkasse gesperrt werden. Aus diesen Gründen war die elektronische Gesundheitskarte für Flüchtlinge 2016 noch nicht allzu weit verbreitet (ebd.). Können diese Hemmnisse beseitigt werden, kann die Gesundheitskarte jedoch eine erhebliche Verfahrensvereinfachung herbeiführen und die kommunalen Behörden entlasten.

Dies bestätigen u.a. die in Bochum gemachten Erfahrungen. Dort geht man davon aus, dass die Kosten nicht höher sind als bei eigener Abrechnung.³⁴ Der Vorteil einer Gesundheitskarte gegenüber eines Behandlungsscheines liegt aus Sicht der Kommune zusätzlich auch darin, dass es dem behandelnden Arzt nicht mehr möglich ist, Faktoren für Privatversicherte auf den Rechnungsbetrag anzuwenden. Auch in Bremen und Hamburg, so berichten die Bundesärztekammer (BÄK) und die Kassenärztliche Bundesvereinigung (KBV), würden keine erhöhten Ausgaben festgestellt (BÄK/KBV 2017b). Zufrieden zeigt man sich außerdem in Düsseldorf, Köln und im niedersächsischen Delmenhorst, einzig die Höhe des Verwaltungskostenbeitrags (i.H.v. 8% des Rechnungsbetrages) stößt vielen Kommunen noch negativ auf (BÄK/KBV 2017a).

Ziel muss aus kommunaler Sicht sein, den Verwaltungskostenbeitrag zu senken, da er die wichtigste Stellschraube für die Attraktivität der eGK ist. Denn die Vorteilhaftigkeit der elektronischen Gesundheitskarte für Flüchtlinge gilt nicht in jedem

³³ 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 (Wächter-Raquet 2016: 12).

³⁴ 2015 kostete die Gesundheitsversorgung eines Flüchtlings eine NRW-Kommune durchschnittlich 660 € (WDR 2016).

Fall, sie variiert von Kommune zu Kommune. Die zu erwartenden Einsparungen hängen daher davon ab, wie hoch der Verwaltungs- und Prüfaufwand in der jeweiligen Kommune bei eigener Abwicklung ausfällt. Handelt die Kommunalverwaltung eher unbürokratisch und leitet keinen allzu starken Prüfauftrag aus dem AsylbLG für Gesundheitsleistungen ab, kann sich die Einführung der eGK, aufgrund des höheren Verwaltungskostenbeitrags, durchaus als unwirtschaftlicher herausstellen. Wird die Variante der kommunalen Abrechnung der Gesundheitskosten gewählt, erleichtert eine bestehende oder zu schaffende Vertrauensbasis zwischen Kommunalverwaltung und den örtlichen Ärzten die unproblematische gesundheitliche Versorgung von Geflüchteten. Dies bedeutet, dass sich einerseits die Ärzte der Übernahme der Behandlungskosten auch dann sicher sein können, wenn der zuständige Mitarbeiter für die Genehmigung der Behandlung im Sozialamt gerade nicht telefonisch zu erreichen ist. Andererseits müssen Kommunen dann darauf vertrauen können, dass der behandelnde Arzt z.B. nicht die Gebührenordnung der PKV auf die Rechnung anwendet. Da solch eine Vertrauensbasis vermutlich leichter bei kleineren bis mittleren Städten und Gemeinden hergestellt werden kann, kann dort – wenn vonseiten der Kommune gleichzeitig ein geringer Prüfaufwand betrieben wird – die eigene Abwicklung vorteilhafter sein, während demnach in Großstädten die Einführung der eGK sinnvoller wäre.

Unter bestimmten Umständen kann der Leistungsanspruch von AsylbLG-Beziehern eingeschränkt werden. § 1a (Anspruchseinschränkung) zählt hier zu allererst Geduldete und vollziehbar ausreisepflichtige Personen sowie deren Familienangehörige auf, die eingereist sind, um Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu erlangen. Wird dieser Tatbestand festgestellt, was in der Praxis als relativ schwierig angesehen wird, erhalten die Betroffenen AsylbLG-Leistungen nur, soweit dies im Einzelfall unabweisbar geboten ist. Indizien hierfür sind „z.B. die Beantragung von Leistungen nach dem AsylbLG unmittelbar nach der Einreise, die Einreise ohne oder nur mit geringen Eigenmitteln, aber auch widersprüchliches Vorbringen zum Einreisegrund“ (Vorholz, 2016: 198).

Für vollziehbar Ausreisepflichtige entfällt ab dem Folgetag des Ausreisetermins der Anspruch auf einen Großteil der Leistungen des AsylbLG. Bis zu ihrer tatsächlichen Ausreise werden ihnen nur noch Leistungen zur Deckung des Bedarfs an Ernährung und Unterkunft (inkl. Heizung sowie Körper- und Gesundheitspflege) gewährt, abweichend können im Einzelfall auch andere Leistungen des notwendigen Bedarfs bewilligt werden.

Gleiches gilt für Geduldete und vollziehbar Ausreisepflichtige, die sie betreffende aufenthaltsbeendende Maßnahmen verhindern. Auch Personen, die dem Dublinverfahren nach einem anderen EU-Staat zugewiesen worden sind, sich aber weiterhin im Bundesgebiet aufhalten sowie Personen, die ihre Mitwirkungspflichten im Asylverfahren verletzen, müssen mit Leistungseinschränkungen rechnen.

Leistungs- einschränkungen

Auch Leistungsberechtigte, die unbegründet eine Arbeitsgelegenheit oder Flüchtlingsintegrationsmaßnahme (FIM) ablehnen, oder die sich weigern, an einem Integrationskurs teilzunehmen, können mit o.g. Leistungseinschränkungen konfrontiert werden. In begründeten Fällen kann die leistungsgewährende Behörde aber auf eine Leistungseinschränkung verzichten, so wie es den Autoren bzgl. der FIM berichtet wurde (vgl. 4.6.3).

Gesetzgeberischer
Handlungsbedarf im
Bereich Analogleistungen

Eine besondere Regelung im AsylbLG sind die sogenannten *Analogleistungen*. Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG, die sich ohne wesentliche Unterbrechung seit 15 Monaten in Deutschland aufhalten, erhalten Leistungen gem. SGB XII, wenn sie die Dauer ihres Aufenthalts nicht rechtsmissbräuchlich beeinflusst haben. In diesem Zusammenhang wird von mehreren Befragten auf eine gravierende Gesetzeslücke hingewiesen: Alleinwohnende Asylbewerber und Geduldete, die sich in einem Studium oder einer Ausbildung befinden und dem AsylbLG nach Analogleistungen beziehen müssten, da sie sich seit mindesten 15 Monaten in Deutschland aufhalten, 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 sehen die Gutachter einen dringenden gesetzgeberischen Handlungsbedarf gegeben.

Politische Dimension
des AsylbLG

In seiner Gesamtschau zeigt das AsylbLG „eine ungewöhnlich große Anzahl an unbestimmten Rechtsbegriffen und Ermessensspielräumen“ (Schammann/Kühn 2016: 15). Die Länder nutzen ihre Kompetenz zur Konkretisierung des Gesetzestextes in Form landesrechtlicher Vorgaben nur in Teilen und in unterschiedlicher Tiefe. Hierdurch entstehen für die Kommunen Spielräume, was zur Folge hat, dass sich die zuständigen Behörden entscheiden müssen, das „AsylbLG als Sozialhilfegesetz, das Teilhabe ermöglichen soll, oder als migrationssteuerndes Instrument, mit dem Sogwirkungen vermieden werden sollen“ (ebd.) zu interpretieren.

4.4.2 LEISTUNGEN NACH SGB II UND XII

Wird einem Asylsuchenden ein Schutzstatus zuerkannt, findet ein Wechsel vom AsylbLG in die Regelsysteme statt. Im Bezug von Sozialleistungen bestehen dann, verglichen mit deutschen Staatsangehörigen, grundsätzlich keine Unterschiede mehr. Dies bedeutet, dass ein Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II (Zuständigkeit: Jobcenter) oder dem SGB XII (Zuständigkeit: i.d.R. Kreise und kreisfreie Städte) vorhanden sein kann. Leistungen gem. SGB II erhalten Personen, die das 15. Lebensjahr vollendet und eine nach Geburtsjahrgängen festgelegte Altersgrenze (65–67 Jahre) nicht überschritten haben, erwerbsfähig und hilfebedürftig sind sowie ihren gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland haben (§ 7 SGB II). Wer die Anforderungen

hierfür nicht erfüllt (z.B. aufgrund der Überschreitung der Altersgrenze oder wegen Erwerbsminderung), hat Anspruch auf Leistungen aus dem SGB XII.

Von Seiten der Sozialämter wird z.T. bemängelt, dass kein eigener Zugriff auf das Ausländerzentralregister (AZR) besteht. Änderungen des Aufenthaltsstatus der Leistungsempfänger sind so 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. Aber auch das AZR an sich wird durch Mitarbeiter von Ausländerbehörden kritisiert. Als größte Schwachstellen werden die Aktualität sowie der Informationsgehalt des Registers genannt. Zum einen beinhaltet das AZR derzeit immer noch schätzungsweise rund 50.000 Dubletten, also mehrfach angelegte Personenprofile. Zum anderen werden BAMF-Entscheidungen nicht tagesaktuell erfasst. Oft wird erst die Klagefrist abgewartet, bis die Eintragung im AZR erfolgt. Ferner gestaltet sich die Personensuche aufwendig, wenn die entsprechende AZR-Nummer des Ausländers nicht vorliegt. Dann kann zwar anhand des Namens nach dem AZR-Profil gesucht werden, dies ist bei geläufigen Namen aber höchst fehleranfällig. Im direkten Kundenkontakt scheint es daher sinnvoll, die Erkennung über den Fingerabdruck zu ermöglichen.

Aber auch der Wechsel ins SGB II bedeutet für die Betroffenen für gewöhnlich nicht, dass sie nun keinen weiteren Problemlagen mehr ausgesetzt sind. Denn, so bemängelt Meyer, das SGB II habe sich bisher selbst für die inländischen Langzeitarbeitslosen „als nicht hinreichend wirksam erwiesen“ (Meyer 2016a: 63). Gerade im Hinblick auf die zusätzlichen Hürden, mit denen Flüchtlinge konfrontiert sind (z.B. anderer soziokultureller Hintergrund und Spracherwerb) muss das SGB II-Instrumentarium flexibler gehandhabt werden, um tatsächlich wirksame Förderketten für diesen Personenkreis zu ermöglichen (ebd.).

4.5 BILDUNG UND AUSBILDUNG

4.5.1 FRÜHKINDLICHE BILDUNG

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. Die Voraussetzung hierfür ist jedoch grundsätzlich, dass eine Aufenthaltsgestattung vorliegt und die Familie einer Kommune zugewiesen wurde. Für Familien, die keine „gute Bleibeperspektive“ haben und in der Erstaufnahmeeinrichtung verbleiben müssen, gilt dieser Rechtsanspruch grundsätzlich nicht (Schammann/Kühn 2016: 19).

Aufgrund verschiedener Auslegungen dieser Voraussetzungen lassen sich jedoch zwischen den Bundesländern erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Kita-Besuchsquoten von Kindern mit Fluchthintergrund und der Dauer bis zur Gewährung des Rechtsanspruchs feststellen. Das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR)

Ausländerzentralregister hat immer noch Schwachstellen

Anrecht auf einen Kitaplatz

Erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Kita-Besuchsquoten

hat in allen 16 Bundesländern die zuständigen Ministerien über den Zugang zu frühkindlicher Bildung für geflüchtete Kinder befragt. Aus der Befragung ergibt sich beispielsweise, dass in Hamburg, Sachsen, Saarland und Baden-Württemberg der Rechtsanspruch auf eine Kindertagesbetreuung sofort nach der Einreise gewährt wird (DIMR 2017).

Neben der unterschiedlichen Rechtsauslegung zwischen den Bundesländern, ist der Zugang zu frühkindlicher Bildung bei Geflüchteten auch von den Strukturen in den Kommunen abhängig. So ist die Verwirklichung des Rechtsanspruchs vor allem davon abhängig, ob in den Kommunen ausreichend Kita-Plätze zur Verfügung stehen (Schammann/Kühn 2016: 19). Der Stadt Bochum fehlten beispielsweise im März 2017 ca. 680 Kita-Plätze. Im Ländervergleich zeigt die Befragung des DIMR, dass die meisten Bundesländer keine Angaben über die Anzahl der Flüchtlingskinder in Kitas geben können. Für Sachsen sind Zahlen einzelner Regionen bekannt und lediglich für Hamburg (35–40%) und Berlin (20%) lässt sich feststellen, wie viele der Kinder in Erstaufnahmeeinrichtungen bzw. Gemeinschaftsunterkünften eine Kita besuchen (DIMR 2017). Um den zusätzlichen Bedarf von Kita-Plätzen einschätzen zu können, ist es notwendig, dass Länder und Kommunen entsprechende Daten erheben. In einigen Kreisen und Kommunen versucht man das Defizit an Kita-Plätzen für geflüchtete Kinder zumindest teilweise durch Brückenprojekte zu kompensieren. In diesen Projekten werden zum einen mobile Kitas eingesetzt, die in den Räumlichkeiten öffentlicher Einrichtungen an bestimmten Tagen von Kindern besucht werden können. Zum anderen können Kinder mit Fluchterfahrungen in einigen Projekten tageweise am Regelbetrieb der Kitas teilnehmen, um eine spätere Integration in das deutsche Bildungssystem zu erleichtern. In anderen Kommunen (z.B. Dortmund) werden am Vormittag ungenutzte Räumlichkeiten Offener Ganztagschulen für frühkindliche Betreuung genutzt.

Aufgrund des verfügbaren günstigen Wohnraums leben geflüchtete Familien häufig in Stadtteilen, die bereits einen hohen Anteil von Personen mit einem Migrationshintergrund aufweisen. Dies fördert sozialräumliche Segregation, welche sich wiederum vor allem auf das sprachliche Niveau in den Kitas dieser Stadtteile niederschlägt. Diese Situation wird zusätzlich dadurch verstärkt, dass Eltern ohne Migrationshintergrund Kitas anderer Stadtteile oder in konfessioneller Trägerschaft für ihre Kinder bevorzugen (SVR 2017: 124).

Information der Eltern über frühkindliche Förderung?

Ein weiteres Problem besteht in der Information der Eltern über den Rechtsanspruch auf frühkindliche Förderung durch die Kommunen. Einige Kommunen setzen demnach bewusst auf eine kulturbedingt geringere Nachfrage bei Geflüchteten, was mit einer passiveren Informationspolitik über den Rechtsanspruch auf Frühförderung einhergeht (Schammann/Kühn 2016: 15). In diesem Zusammenhang bringt das ansonsten positiv zu bewertende Vorgehen der dezentralen Unterbringung auch Probleme mit sich. Familien, die dezentral in Wohnungen untergebracht sind, bleiben trotz Betreuung häufig über Bildungsangebote (z.B. von Familienbildungsstätten) uninformiert. Dies tritt vor allem in Kommunen und Quartieren auf, in denen günstiger

Wohnraum zur Verfügung steht und Zuwanderer relativ schnell von Einrichtungen in eigene Wohnungen wechseln. Auf der Grundlage der Befragung der zuständigen Ministerien kommt das DIMR zu dem Ergebnis, dass sich eine gezielte Information der Eltern und eine gute Infrastruktur in den Betreuungsquoten der Länder niederschlägt und spricht sich für eine Angliederung der Kitas an die Erstaufnahmeeinrichtungen aus. Ein zusätzliches Problem stellt das komplizierte Verfahren der Beantragung eines Betreuungsplatzes dar, welches für Geflüchtete aufgrund sprachlicher Defizite kaum ohne die Unterstützung von Flüchtlingshelfern zu verstehen ist (SVR 2017: 123).

4.5.2 SCHULISCHE BILDUNG

Bei der Beschulung von Kindern und Jugendlichen mit Fluchthintergrund herrschen zwischen den Bundesländern unterschiedliche Auffassungen darüber, wann die *Schulpflicht* gilt bzw. welche Voraussetzungen für einen tatsächlichen Schulbesuch erfüllt werden müssen. Für den Schulbesuch relevante Kriterien sind vor allem die *Dauer des Aufenthalts* und die *Form der Unterbringung*. In einigen Bundesländern setzt die Schulpflicht drei (Bayern und Thüringen) bzw. sechs Monate (Baden-Württemberg) nach der Einreise ein (Massumi et al. 2015: 38f.). In anderen Ländern gilt die Schulpflicht erst nach dem Verlassen der Aufnahmeeinrichtung und der Zuweisung in eine Kommune (Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt) (ebd.). In Berlin, Bremen, Hamburg, Saarland, Sachsen und Schleswig-Holstein besteht die Schulpflicht unabhängig von Aufenthaltsstatus und -dauer, sobald die entsprechenden Personen in diesen Bundesländern leben bzw. dort ihre Wohnung haben (ebd.).

Das *Schulbesuchsrecht* hingegen besteht prinzipiell ab dem ersten Tag der Einreise.³⁵ Obwohl die Rahmenbedingungen für die Beschulung Geflüchteter durch die Bundesländer vorgegeben sind, haben die Kommunen bei der konkreten Ausgestaltung einen gewissen Handlungsspielraum. So ist die Kommune beispielsweise für Sachkosten, wie die Bereitstellung von Schulgebäuden, und die Verteilung von Schülern auf die Schulen in der Kommune zuständig. Dies stellt vor dem Hintergrund des aktuellen Zuzugs und der Tatsache, dass in einigen Kommunen Schulen aufgrund sinkender Schülerzahlen in der Vergangenheit geschlossen wurden, eine große Herausforderung für die kommunalen Schulverwaltungsämter dar. Dabei ist es auch Sache der Kommunen, ob Asylbewerber mit unklarer Bleibeperspektive in die Planung mit einbezogen werden oder nicht (Schammann/Kühn 2016: 20f). Vergleichbar mit der frühkindlichen Bildung ergeben sich auch bei der schulischen Bildung Nachteile aus Segregationstendenzen. Bei der Zuteilung der Schüler bleibt häufig die Zusammensetzung der bestehenden Schülerschaft an den Schulen unberücksichtigt. (SVR 2017: 130)

Unterschiedliche
Regelungen
zur Schulpflicht

Schulbesuchsrecht

³⁵ In der Praxis ist die Inanspruchnahme des Schulbesuchsrechts ab dem ersten Tag der Einreise jedoch relativ schwierig, da in den Kommunen bereits für die von der Schulpflicht betroffenen Kinder häufig nicht ausreichend Schulplätze vorhanden sind.

Seit 2011 sind Bildungseinrichtungen nicht mehr verpflichtet, Schüler ohne Ausweispapiere den Ausländerbehörden zu melden. Trotzdem besuchen Kinder aus Familien, die sich ohne Kenntnis der Behörden in Deutschland aufhalten, häufig keine Schule, da die Eltern befürchten, dass sie bei den Ausländerbehörden gemeldet werden. (SVR 2017: 128) Zudem ist laut einer Befragung von Funk et al. 2015 diese neue Gesetzeslage häufig bei den Schulen nicht bekannt. Einige Schulen gaben sogar an, dass sie entsprechende Personen bei den Ausländerbehörden melden würden. (SVR 2017: 128)

Verteilung in Regel- oder Willkommensklassen

Da eine langfristige Einschätzung der Entwicklung der Schülerzahlen schwierig und eine Beschulung von geflüchteten Schülern in separaten Schulen unter Integrationsaspekten problematisch ist, werden die Schüler in der Regel auf die bestehenden Schulen verteilt. Vor allem Grundschulen sind von den steigenden Schülerzahlen in unterschiedlicher Weise betroffen. Grundschulen in Stadtteilen, die ein hohes Aufkommen von günstigem verfügbarem Wohnraum aufweisen, haben einen relativ hohen Anteil von Schülern mit Fluchthintergrund, da in diesen Quartieren eine dezentrale Unterbringung in Wohnungen möglich ist. Hinsichtlich der Verteilung geflüchteter Kinder und Jugendlicher unterscheiden sich Kommunen und Schulen darin, ob ein inklusiver Ansatz mit der Unterbringung in Regelklassen verfolgt wird oder Schüler zunächst in einem parallelen Ansatz in Vorbereitungsklassen unterrichtet werden (ebd.). Während jüngere Schüler in Grundschulen häufig in Regelklassen unterrichtet werden, kommen Schüler in weiterführenden Schulen in der Regel in sogenannte Willkommensklassen, bevor sie in die Regelklassen wechseln. Eine wichtige Voraussetzung für die Teilnahme am Regelunterricht ist das erworbene Sprachniveau. In den Willkommensklassen werden in Bezug auf sprachliche Kompetenz Schüler mit starken Niveauunterschieden zusammen unterrichtet. Dabei gibt es bei der Sprachförderung keine einheitlichen Regelungen und Materialien, sodass hier bisher jede Schule individuelle Konzepte entwickeln musste und Lehrer das Material zum Teil an das Niveau von Analphabeten und Schülern mit fortgeschrittenen Sprachniveau anpassen müssen (SVR 2017: 218).

Es hat sich gezeigt, dass Ganztagschulen mehr Möglichkeiten bieten, den Spracherwerb von Geflüchteten zu fördern. Da die Teilnahme am Ganztagsangebot jedoch meistens freiwillig ist, nehmen einige Kinder aus geflüchteten Familien dieses Angebot nicht wahr. Zudem fehlt es auch hier häufig an Personal und Konzepten, weshalb an vielen Schulen im Ganztagsangebot auf Ehrenamtliche zurückgegriffen wird. Viele dieser Ehrenamtlichen arbeiten jedoch zum ersten Mal mit Geflüchteten und haben keine Erfahrung im Umgang mit entsprechenden Herausforderungen (ebd.).

Schulberatung

Eine Beratung bei der Wahl der richtigen Schulform und Art der Beschulung erfolgt in NRW durch das Kommunale Integrationszentrum, dem durch das Schulverwaltungsamt die Meldebögen der zu beschulenden Personen zugestellt werden. Obwohl der direkte Zuzug im Vergleich zu den Jahren 2015 und 2016 abgenommen hat, besteht derzeit in den Kommunalen Integrationszentren ein großer Beratungsaufwand, da durch Familiennachzug eine hohe Anzahl von Neuanmeldungen zu verzeichnen ist

(in Bochum ca. 50 Beratungstermine pro Woche). Im Allgemeinen ist festzustellen, dass aufgrund der Schulschließungen in der Vergangenheit nicht immer ausreichend Schulplätze vorhanden sind, weshalb sich z. T. zu beschulende Geflüchtete auf Wartelisten befinden. An weiterführenden Schulen kommt es aufgrund der fehlenden Schulplätze häufig dazu, dass Schüler unabhängig von ihrem individuellen Leistungsstand auf Hauptschulen, Realschulen und Gymnasien verteilt werden.

Für die Entlastung der Lehrkräfte ist in Bezug auf die Integration von geflüchteten Schülern der Einsatz von Schulsozialarbeitern von besonderer Bedeutung. Es hat sich gezeigt, dass Schüler und Eltern einen leichteren Zugang zu Sozialarbeitern haben als zu den Lehrkräften oder Mitarbeitern der Jugendhilfe. Aus diesem Grund ist die Vernetzung zwischen Schulsozialarbeitern, den Lehrkräften, dem Jugendamt und den Sozialarbeitern in den Einrichtungen und KiTas besonders wichtig. Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass es derzeit aufgrund der starken Nachfrage schwer ist, qualifizierte Sozialarbeiter für Schulen und KiTas zu finden.

Schulsozialarbeiter

Eine zusätzliche Belastung für die Schulen bzw. Schulleitungen ist das Erheben von Daten über neuankommende Schüler und Familien für das Schulverwaltungsamt. Dort werden Statistiken über neuzugewanderte Schüler geführt, die bei der Koordinierung mit anderen Kommunen als Grundlage für die Einschätzungen zukünftiger Kapazitäten in der Kommune herangezogen werden. Die Erhebung dieser Daten stellt für die Schulleitungen deshalb ein Problem dar, da diese einerseits relativ zeintensiv ist und damit zuungunsten anderer Tätigkeiten geht. Andererseits werden diese Daten häufig zu einem Zeitpunkt angefragt, zu dem die Schulleitungen noch nicht die entsprechenden Informationen über die Schüler und Eltern haben, weshalb zusätzlicher Aufwand durch Gesprächstermine etc. entsteht. Zudem sind die Schulleitungen häufig nicht über den Grund dieser Maßnahme informiert.

Neben dem Besuch der Schule nehmen einige Kinder an zusätzlichen Bildungsmaßnahmen in anderen Einrichtungen teil. Diese umfassen zum Beispiel Maßnahmen für Schüler mit einem besonderen Förderbedarf. Häufig befinden sich die entsprechenden Einrichtungen in anderen Stadtteilen als die Schulen. Dies ist vor allem für Grundschüler problematisch, da Schüler zwar in der Regel ein Ticket für den innerstädtischen öffentlichen Nahverkehr besitzen, die Eltern jedoch nur selten. Da jungen Schülern eine längere Fahrt zu den entsprechenden Einrichtungen ohne Begleitung nicht zuzumuten ist und die Eltern nicht die finanziellen Mittel besitzen, ihre Kinder zu den Einrichtungen zu begleiten, werden diese Fördermaßnahmen häufig nach einer gewissen Zeit abgebrochen. Aus diesem Grund ist, um die Mobilität zu fördern, eine Ausstattung der Eltern mit entsprechenden Sozialtickets sinnvoll.

4.5.3 ZWEITER BILDUNGSWEG

Zugang zu zweitem Bildungsweg ist mit Hindernissen verbunden

Geflüchtete, die in ihren Herkunftsländern keinen oder nur einen grundständigen Schulabschluss erworben haben, haben in Deutschland, sofern sie volljährig sind, in der Regel nur die Möglichkeit ihren Schulabschluss auf dem zweiten Bildungsweg nachzuholen. Der Zugang zu den entsprechenden Bildungseinrichtungen (z.B. Berufskollegs) ist jedoch speziell für Geflüchtete mit einigen Hindernissen verbunden. Grundsätzlich ist dem Besuch von Berufskollegs eine abgeschlossene Berufsausbildung oder Berufserfahrung vorausgesetzt. Diese können junge Erwachsene mit Fluchterfahrung häufig nicht vorweisen, da sie einerseits in dem Zeitraum, in dem diese Abschlüsse erworben werden, auf der Flucht oder im Asylverfahren waren. Andererseits existiert in den Herkunftsländern kein vergleichbares duales Ausbildungssystem, in dem Geflüchtete entsprechende Zertifikate erwerben könnten.

Besuch von berufsbildenden Schulen auch nach Erreichen der Volljährigkeit

In einigen Bundesländern ist der Besuch von berufsbildenden Schulen mit Erreichen der Volljährigkeit zudem nicht mehr möglich. 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. In diesem Programm können Geflüchtete zwischen 16 und 25 bis zu drei Jahre an Berufskollegs an Sprachfördermaßnahmen teilnehmen, erste berufsrelevante Kenntnisse erwerben und einen Hauptschulabschluss nachholen. In Bayern gibt es mit den „Berufsintegrationsklassen“ ein ähnliches Modell, in dem auch je nach Leistungsstand flexibel einzelne Bildungsabschnitte besucht oder übersprungen werden können (SVR 2017: 136). Außerdem gibt es die Möglichkeit für Analphabeten an einer Sprachintensivklasse teilzunehmen (ebd.). 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. 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.

Probleme bei der Anerkennung von schulischen Abschlüssen

Darüber hinaus ist die Anerkennung von schulischen Abschlüssen mit Problemen verbunden, da in vielen Fällen aufgrund der Flucht die erforderlichen beglaubigten Zeugnisse nicht vorhanden sind. Wenn Zeugnisse vorhanden sind, müssen diese für die Feststellung des Bildungsabschlusses und die Entscheidung über die angemessene Schulform übersetzt werden, was derzeit mit einem sehr aufwendigen Prozess verbunden ist. Zunächst muss mitunter beim Jobcenter ein Antrag auf die Übersetzung des Zeugnisses beantragt 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 Wartezeiten. So dauert die Anerkennung von Zeugnissen unterhalb des Abiturs, für die die Bezirksregierung Köln zuständig ist, zurzeit sechs Monate. Aus dem Vorgehen bei Übersetzung und Anerkennung von Schulabschlüssen resultieren somit bei bestimmten Herkunftsländern lange Wartezeiten bis zur Aufnahme an einer Bildungseinrichtung, die sich zum Teil auch noch dadurch verlängern, dass bestimmte Fristen für die Anmeldung an einer Schule nicht eingehalten werden können.

4.5.4 BERUFLICHE BILDUNG

Hat eine geflüchtete Person bereits in ihrem Herkunftsland einen Berufsabschluss erworben, besteht nach dem *Anerkennungsgesetz* die Möglichkeit unabhängig vom Aufenthaltsstatus einen Antrag auf Anerkennung der beruflichen Qualifikation zu stellen. Dabei wird zwischen *reglementierten* und *nicht-reglementierten* Berufen unterschieden. Bei reglementierten Berufen ist der Antragsteller verpflichtet, festgestellte Unterschiede zwischen der erworbenen Qualifikation und der deutschen Referenzqualifikation auszugleichen, um in diesem Beruf arbeiten zu können (BMBF 2017: 50). Durch das Förderprogramm „*Integration durch Qualifizierung*“ (IQ) werden die Antragsteller bei der Wahl der notwendigen Qualifizierungsmaßnahmen beraten. Bei nicht-reglementierten Berufen sind die Antragsteller nicht verpflichtet, festgestellte Unterschiede zur Referenzqualifikation auszugleichen, um in ihrem Beruf arbeiten zu können – sie können jedoch freiwillig entsprechende Lehrgänge zur Ausgleicheung besuchen. Der Bericht zum Anerkennungsgesetz 2017 kommt zu dem Ergebnis, dass der überwiegende Teil der Anträge zu einer teilweisen oder vollen Anerkennung der Qualifikation führt und dass nach erfolgreicher Berufsanerkennung ca. 90 Prozent erwerbstätig sind (BMBF 2017: 4, 42). Auch bei Antragstellern mit Fluchthintergrund ist eine positive Entwicklung der Anerkennungsquoten bei im Ausland erworbenen Qualifikationen zu verzeichnen (BMBF 2017: 44f). Bei der Betrachtung dieser Zahlen ist jedoch zu berücksichtigen, dass diese Personen hauptsächlich in reglementierten Berufen (Lehrer, Ärzte und Gesundheits-/Krankenpfleger) oder anderen Berufen, die einen hohen Bildungsabschluss voraussetzen (z.B. Ingenieur), tätig waren (BMBF 2017: 51).

Anerkennung von Abschlüssen funktioniert vor allem für Flüchtlinge mit hohem Bildungsabschluss

Ein großer Teil der Geflüchteten war jedoch vor der Einreise nach Deutschland in nicht-reglementierten Berufen tätig (s. Kapitel 4.1). Für diese Berufe, wie bspw. Handwerksberufe, gibt es in den meisten Herkunftsländern keine mit dem deutschen dualen Ausbildungssystem vergleichbaren Berufsabschlüsse. Eine Anerkennung dieser Tätigkeiten bzw. erworbener Qualifikationen, um eine qualifizierte Beschäftigung aufnehmen zu können, ist für bestimmte Berufe also kaum möglich. Auch erworbene Berufserfahrung ist ohne einen anerkannten Berufsabschluss bei der Arbeitsmarktintegration kaum von Vorteil, da für die Aufnahme einer qualifizierten Beschäftigung

auf dem deutschen Arbeitsmarkt vor allem Zertifikate relevant sind. Hieraus ergibt sich ein steigender Bedarf an Ausbildungsplätzen und Plätzen in beruflichen Schulen, was aufgrund des in den letzten Jahren rückläufigen Ausbildungsplatzangebotes strukturell mit großen Herausforderungen verbunden ist (Bildungsberichterstattung 2016: 202).

Wenn kein anerkannter Berufsabschluss vorliegt, kann theoretisch unabhängig vom Aufenthaltsstatus relativ zeitnah eine Berufsausbildung aufgenommen werden. Bei Personen mit einem Duldungsstatus wird dieser hierdurch für den Zeitraum der Berufsausbildung ausgestellt. In der Praxis wird die direkte Aufnahme einer Berufsausbildung vor allem durch mangelnde Sprachkenntnisse verhindert, weshalb der Berufsausbildung in der Regel ein Ausbildungsvorbereitungskurs vorgeschaltet ist. Die Ausbildungsvorbereitungskurse erstrecken sich über ein bis zwei Jahre und vermitteln Sprachkenntnisse und erste fachliche Grundkenntnisse (SVR 2017: 134). Obwohl rechtlich der Aufenthaltsstatus keine Rolle spielt, ist unklar inwiefern der Aufenthaltsstatus bei der Bewerbung an beruflichen Schulen einen Einfluss auf die Vergabe hat (Braun/Lex 2016: 95).

Zugang zu Ausbildungsvorbereitungskursen variiert

Wesentlich stärker abhängig ist der Zugang zu Ausbildungsvorbereitungskursen von dem Alter der geflüchteten Person und dem Bundesland, in dem sie lebt (SVR 2017: 134). Je nach Bundesland variiert die Berufsschulpflicht und damit das Recht auf die Teilnahme an Ausbildungsvorbereitungskursen an beruflichen Schulen zwischen dem 18. und 27. Lebensjahr. Einige Bundesländer haben bereits Regelungen gefunden, das Eintrittsalter in Einzelfällen zu verändern, um auch Volljährigen bzw. Personen jenseits der Altersgrenze den Zugang zu solchen Kursen zu ermöglichen. Ist das für den Zugang zu beruflichen Schulen geltende Höchstalter überschritten, bleibt für diese Personen häufig nur die Möglichkeit sich um Maßnahmen zur sprachlichen Bildung und Berufsvorbereitung außerhalb dieser Einrichtungen zu bemühen. Hierzu zählen beispielsweise Angebote der Bundesagentur für Arbeit und die Integrationskurse des BAMF. Problematisch ist in diesem Zusammenhang vor allem, dass bei diesen Kursangeboten Personen mit gesichertem Aufenthaltsstatus und guter Bleibeperspektive bevorzugt werden.

Maßnahmenangebot im Bereich der beruflichen Bildung ist komplex

Im Allgemeinen ist festzustellen, dass das Maßnahmenangebot im Bereich der beruflichen Bildung sehr vielfältig und komplex ist, wodurch es für die betroffenen Personen nur schwer zu überblicken ist. Dies ist vor allem bei ehemals unbegleiteten minderjährigen Geflüchteten ein Problem, da bei ihnen nach Erreichen der Volljährigkeit die Betreuung durch das Jugendamt entfällt, was aufgrund der Komplexität häufig zu Schwierigkeiten bei der Orientierung in Bezug auf die berufliche Qualifikation führt. Auch auf Seiten der Arbeitsagenturen, Berufsschulen und Arbeitgebern ließen sich anfangs Hinweise auf fehlende Kenntnisse bzw. Unsicherheit hinsichtlich der Arbeit mit Geflüchteten feststellen (Braun/Lex 2016: 35). Obwohl die Rechtslage eindeutig geklärt ist, herrschte teilweise Unsicherheit darüber welche Qualifizierungsmaßnahmen abhängig vom Aufenthaltsstatus möglich sind (Braun/Lex 2016: 34f).

Ein großes Problem stellt die Unkenntnis der Geflüchteten über das in Deutschland existierende duale Ausbildungssystem und die damit verbundenen beruflichen Perspektiven dar. Viele junge Geflüchtete äußern den Wunsch ein Studium aufzunehmen, da in den meisten Herkunftsländern dies die Voraussetzung für die Aufnahme einer qualifizierten Beschäftigung ist. Dies wird häufig dadurch bestärkt, dass die noch in den Herkunftsländern verbliebenen Angehörigen entsprechende Erwartungen in Bezug auf die Berufswahl der Geflüchteten stellen. Auch aus finanziellen Gründen überwiegen für viele Geflüchtete die kurzfristigen Nachteile der beruflichen Qualifikation gegenüber den langfristigen Vorteilen durch die spätere Aufnahme einer qualifizierten Beschäftigung. Inclusive Ausbildungsvorbereitungskurs dauert es ca. fünf Jahre bis eine Person nach der Berufsausbildung eine besser bezahlte Beschäftigung aufnehmen kann. Weil sie sich bspw. kurzfristig einen besseren Lebensstandard versprechen, ihre Familien in den Herkunftsländern unterstützen oder Schulden bei Schleusern abzahlen müssen, entscheiden sich viele gegen die Aufnahme einer Berufsausbildung und suchen eine Beschäftigung im Niedriglohnsegment.

Unkenntnis über
duales Ausbildungs-
system

4.6 ARBEIT

4.6.1 ARBEITSMARKTZUGANG

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. Geduldeten kann die Ausländerbehörde schon vor Ablauf der dreimonatigen Frist die Ausübung einer Tätigkeit erlauben, wenn es sich um eine Beschäftigung handelt, der die BA nicht zustimmen muss (s.u.).

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 Arbeitsmarktprüfung 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. Lediglich in Mecklenburg-Vorpommern sowie in einigen Bezirken im Ruhrgebiet und in Bayern wird weiterhin die Vorrangprüfung durchgeführt. In allen anderen Agenturbezirken herrscht somit ein erleichterter Arbeitsmarktzugang für Asylbe-

Weitgehende Aus-
setzung der
Vorrangprüfung

werber und Geduldete, da dort nur noch die Beschäftigungsbedingungen geprüft werden. Auch in den anderen 23 Agenturbezirken entfällt unter bestimmten Voraussetzungen die Vorrangprüfung, z.B. dann, wenn sich der betroffene Ausländer seit 15 Monaten rechtmäßig im Bundesgebiet aufhält. Für die Bearbeitung der Erlaubnis durch die BA sieht der Gesetzgeber eine Frist von zwei Wochen vor. Teilt die Bundesagentur für Arbeit der Ausländerbehörde innerhalb dieser Frist nichts Gegenteiliges mit, gilt die Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung als erteilt.

Unter bestimmten Voraussetzungen ist die Zustimmung der BA zur Aufnahme einer Tätigkeit nicht notwendig. Dies betrifft z.B. Praktika, die vom Mindestlohn ausgenommen sind oder anerkannte Berufsausbildungen. Geduldete können dann – im Gegensatz zu Asylbewerbern – schon vor Ablauf der drei Monate eine solche Tätigkeit ausüben, wenn dies die Ausländerbehörde gestattet. Hält sich ein Asylbewerber oder Geduldeter seit vier Jahren ununterbrochen im Bundesgebiet auf, bedarf es ebenfalls keiner Zustimmung mehr durch die BA, wenn eine Beschäftigung aufgenommen werden soll. Geduldeten darf jedoch im Unterschied zu Asylbewerbern die Ausübung einer Erwerbstätigkeit nicht erlaubt werden (sog. *Beschäftigungsverbot*), wenn sie nach Deutschland gekommen sind, um Leistungen nach dem AsylbLG zu beziehen, wenn sie verhindern, dass aufenthaltsbeendende Maßnahmen bei ihnen durchgeführt werden können und wenn sie aus einem sicheren Herkunftsland stammen und ihren Asylantrag nach dem 31.08.2015 gestellt haben. Für Personen, die noch in einer Aufnahmeeinrichtung wohnen, gilt der Arbeitsmarktzugang nach drei Monaten nicht. Sie dürfen bis max. sechs Monate keiner Beschäftigung nachgehen (*AE-Wohnverpflichtung*). Für Personen mit einem anerkannten Schutzstatus bestehen hingegen keine Einschränkungen für den Arbeitsmarktzugang.

4.6.2 ARBEITS- UND AUSBILDUNGSFÖRDERUNG

Asylbewerber und Geduldete können bestimmte Leistungen der Arbeitsförderung (SGB III) in Anspruch nehmen. Von Beginn an besteht für sie ein Anspruch auf Beratungsleistungen (Berufsberatung usw.). Nach dreimonatigem Aufenthalt können auch Vermittlungsleistungen sowie weitere Leistungen – wenn ggfs. Voraussetzungen erfüllt werden – durch die BA erbracht werden. §131 SGB legt fest (befristet bis zum 31.12.2018), dass Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive bereits vor der Dreimonatsfrist die zuvor genannten Leistungen erhalten können. Weiterhin eröffnet §132 SGB III (ebenfalls befristet bis zum 31.12.2018) für Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive die Möglichkeit auf Instrumente der Ausbildungsförderung. Nach drei Monaten besteht für sie ein Anspruch auf Berufsvorbereitung (bvB), Ausbildungsbegleitende Hilfe (abH) und Assistierte Ausbildung (ASA), nach 15 Monaten können auch Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) und Ausbildungsgeld gewährt werden. Für Geduldete gelten bzgl. solcher Maßnahmen der Ausbildungsförderung längere Fristen. Flankiert werden diese regulären Instrumente durch Sondermaßnahmen für Flüchtlinge wie „*Perspektiven für Flüchtlinge*“ (PerF), „*Perspektiven für junge Flüchtlinge*“ (PerjuF) o.ä. (BA 2016).

Maßnahmen zur Förderung einer Ausbildung können vom Jobcenter nur für Geduldete gewährt werden, solange sich eine Person noch im Asylverfahren befindet gibt es keine Möglichkeit der Förderung. Viele Asylbewerber versuchen nach negativem BAMF-Bescheid schnellstmöglich einen Ausbildungsplatz zu bekommen, da sich hierdurch ihr Aufenthalt in der Regel für die Dauer der Ausbildung und bei anschließender Beschäftigung auch darüber hinaus verlängert. Vielfach reicht die sprachliche Kompetenz für das Bestehen der Ausbildung jedoch noch nicht aus, sodass diese in einigen Fällen nach der Zwischenprüfung wieder abgebrochen wird.

Mit Zuerkennung eines Schutzstatus vollzieht sich dann ein Rechtskreiswechsel vom SGB III in das SGB II bzw. SGB XII. Wie auch im Bereich der Sozialleistungen, darf die Problematik dieses Vorgangs nicht unterschätzt werden. So müssen angefangene „Kompetenzfeststellungsverfahren und Fördermaßnahmen [...] im ungünstigen Fall abgebrochen werden, um in ein neues Verfahren im Jobcenter einzusteigen“ (Aumüller 2016: 41).

Ziel sollte nach Aumüller eine *rechtskreisübergreifende Arbeitsmarktintegration* sein, die durch ein gelingendes Übergabemanagement oder rechtskreisübergreifende Kompetenzteams erreicht werden könnte (ebd.). Eines von mehreren Beispielen (u. a. Bochum) ist das vom Landkreis Offenbach und der Agentur für Arbeit gemeinsam eingerichtete Arbeitsmarktbüro für Flüchtlinge. Hier haben Arbeitsagentur und Jobcenter vereinbart, begonnene SGB III-Maßnahmen auch nach dem Rechtskreiswechsel fortzuführen (Aumüller 2016: 29).³⁶

Institutionalisiert wird solch eine 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 (BA 2015: 6). 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“ (ebd.) zu sein. Konzeptionell basieren die IP somit u. a. auf dem Modellprojekt der *Early Intervention* (vgl. Büschel et al. 2015; Daumann et al. 2015).

Zwar liegt in Nordrhein-Westfalen ein Rahmenkonzept für die IP vor (vgl. BA 2015), die konkrete Umsetzung obliegt jedoch den Arbeitsagenturen 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, unabhängig davon, ob sie sich noch im Asylverfahren befinden, anerkannt oder ge-

Rechtskreisübergreifende Arbeitsmarktintegration wäre sinnvoll

Integration Points in NRW

³⁶ Knuth schlägt hingegen vor, „Bezieherinnen von Leistungen nach dem AsylbLG durch die Jobcenter betreuen zu lassen“ (Knuth 2016: 24), um den Rechtskreiswechsel zu vermeiden.

duldet sind, verwiesen werden. Nach einer ersten Vorsprache werden sie an einen Mitarbeiter des für sie zuständigen SGB-Rechtskreises weitergeleitet. Im weiteren Verlauf wird ihnen angeboten, eine Einwilligung zur Datenübermittlung abzugeben, damit sich die verschiedenen Akteure (BA, Jobcenter und Kommune inkl. Sozialarbeiter) besser über den jeweiligen Fall austauschen können. Die Leistungsempfänger werden dann ca. zehn Monate – unterstützt durch Dolmetscher – durch den IP betreut. Sobald das Sprachniveau A2 erreicht ist (i. d. R. nach Abschluss eines Integrationskurses), erfolgt die weitere Betreuung im Regelsystem.

4.6.3 KOMMUNALE HANDLUNGSFELDER

Da Arbeitsmarktintegration keine originär kommunale Aufgabe ist (abgesehen von ihrer Beteiligung an den Jobcentern), ist der Handlungsspielraum für Gemeinden, Städte und Kreise in diesem Bereich eher begrenzt. Ihre primäre Tätigkeit betrifft daher meist die Vernetzung relevanter Akteure des Arbeitsmarktes. Beispielhaft kann hier das Kompetenzteam des Main-Kinzig-Kreises genannt werden, dass sich „für eine bessere Vermittlung von Flüchtlingen in Praktika und Arbeit [einsetzt, und] aus Mitarbeitern der Kreisverwaltung, der Industrie- und Handelskammer, der Kreishandwerkerschaft, dem Kommunalen Center für Arbeit des Kreises und der Arbeitsagentur“ (Aumüller 2016: 29) besteht. Neben dieser koordinierenden Tätigkeit können aber auch kommunal finanzierte Programme aufgelegt werden, welche meist der Sprachförderung oder der Initiierung von „Lotsen- oder Patenschaftsprojekten“ (Aumüller 2016: 30) dienen. Nicht zuletzt können sich Kommunen auch an Projekten mit freien Trägern, Agenturen für Arbeit oder Jobcentern beteiligen, die die Erfassung von Kompetenzen, die Beratung und die Qualifizierung von Flüchtlingen forcieren (Deutscher Landkreistag 2016: 118ff.).

Flüchtlingsintegrations-
maßnahmen
sind unattraktiv

Ein weiteres Tätigkeitsfeld für Kommunen wird durch die Arbeitsgelegenheiten im AsylbLG eröffnet. Mitte 2016 legte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales das Arbeitsmarktprogramm *Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen* (FIM) auf und knüpfte damit an die durch §5 AsylbLG bereits bestehende Möglichkeit der Schaffung von Arbeitsgelegenheiten in Aufnahmeeinrichtungen an. Mithilfe der Bundesmittel können seitdem nicht nur diese „internen“ FIM, sondern auch „externe“ FIM bei staatlichen, kommunalen und gemeinnützigen Trägern (Maßnahmeträger) gefördert werden. Hierzu müssen die Maßnahmeträger die jeweilige FIM bei der Bundesagentur für Arbeit beantragen. Nach Prüfung schließen die BA und der Maßnahmeträger einen Vertrag, die BA zahlt dann eine monatliche Pauschale i.H.v. 85 € für interne und 250 € für externe Arbeitsgelegenheiten.

„Arbeitsfähige, nicht erwerbstätige Leistungsberechtigte, die das 18. Lebensjahr vollendet haben und nicht der Vollzeitschulpflicht unterliegen, können von den [...] zuständigen Behörden zu ihrer Aktivierung in Arbeitsgelegenheiten zugewiesen werden“ (§5a Abs. 1 AsylbLG).

Kommen Leistungsberechtigte dem nicht nach, drohen Leistungseinschränkungen (vgl. 4.4.1). Insgesamt sehen die kommunalen Gesprächspartner das Bundesprogramm Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen als verfehlt an. Der damit verbundene Verwaltungsaufwand falle zu groß und die Kostenpauschalen zu gering aus. Zudem sind die Maßnahmen für einen Großteil der AsylbLG-Bezieher unattraktiv. Dies ist zwar auch der niedrigen Vergütung von 80 Cent/Stunde geschuldet, aber vor allem die schlechte zeitliche Vereinbarkeit von FIM und Integrations- bzw. Sprachkursen lässt das Konzept in der Realität oftmals scheitern. Diese Einschätzungen werden dadurch gestützt, dass Mitte Januar 2017 erst knapp 19.000 FIM beantragt wurden, obwohl jährlich bis zu 100.000 Maßnahmen gefördert werden können (Deutscher Bundestag 2017a: 2). In Kenntnis dieser Umstände kommt es in der kommunalen Praxis vor, dass auf das Verhängen von Leistungseinschränkungen verzichtet wird, wenn Arbeitsangelegenheiten nicht angenommen werden. Insgesamt gibt es also großen Zweifel, ob diese Arbeitsgelegenheiten tatsächlich der Arbeitsmarktintegration dienlich sind. Angesichts der geringen Inanspruchnahme der FIM, verkündete das Bundesministerium für Arbeit und Soziales Ende März, die jährlichen Mittel für das Programm von 300 Mio.€ auf 60 Mio.€ zu kürzen. Die frei werdenden Mittel i.H.v. 240 Mio.€ sollen den Jobcentern zur Verfügung gestellt werden.

4.7 INTEGRATION ALS KOMMUNALE QUERSCHNITTS-AUFGABE

Dass die Flüchtlings- und Integrationsverwaltung eine komplexe kommunale Querschnittsaufgabe darstellt, ist in Wissenschaft und Praxis weithin unbestritten. Die hier zuvor detailliert beschriebenen Zuständigkeiten machen deutlich, dass die kommunalen Gebietskörperschaften in diesem Bereich mit außerordentlichen Koordinations- und Kooperationszwängen konfrontiert sind. Nach außen ist nicht nur eine beständige Zusammenarbeit mit Bundes- und Landesbehörden unabdingbar, auch die interkommunale Koordination zwischen kreisangehörigen Gemeinden und Kreisen ist oftmals gefordert. Nicht zuletzt sind auch die Einbindung Dritter, also Ehrenamtliche, Freie Träger, Migrantenorganisationen usw., sowie eine wirksame Kommunikations- und Informationspolitik als nach außen gerichtete Aufgabenbereiche zu nennen. Die Kommunen müssen also Netzwerke koordinieren (vgl. KGSt 2017).

Der Blick nach innen nimmt die Binnenorganisation von Städten, Gemeinden und Kreisen in den Fokus. Aus ihrer Organisationshoheit resultiert eine nicht zu unterschätzende Varianz hinsichtlich der Aufbau- und Ablauforganisation. Neben dem Status (kreisangehörig/kreisfrei), in Verbindung mit den landesrechtlichen Vorgaben, ist vor allem die Gemeindegröße (Einwohnerzahl) die entscheidende Determinante für die Ausgestaltung und Ausdifferenzierung kommunaler Verwaltungsorganisation. Trotz der teils erheblichen Unterschiede lassen sich Kerninstitutionen identifizieren, die für die Integration von Flüchtlingen maßgeblich von Bedeutung sind und einen hohen gegenseitigen Abstimmungsbedarf aufweisen. Hierzu gehören das Ausländer-

und Sozialamt (ggfs. auch Wohnungsamt bzw. Gebäudemanagement) sowie Integrationsbeauftragte und -koordinatoren.

Eine Möglichkeit wäre die Bündelung der Aufgaben in Ämtern oder Verwaltungseinheiten für Migration und Integration. Wenn Verwaltungshandeln zu stark an komplexen Zuständigkeiten orientiert ist, kann man versuchen bestimmte Dienstleistungen aus der Sicht der Nutzer zu organisieren. Zu nennen sind hier für die Vergangenheit Bürgerbüros oder die Organisation von Baugenehmigungen, in denen zum einen publikumsintensive Dienstleistungen neu für die Bürger an einer Stelle gebündelt werden oder der Gesamtprozess der Verwaltungsleistung projektförmiger organisiert wird (Baugenehmigungen), so dass lange Bearbeitungszeiten oder das Suchen nach Zuständigkeiten möglichst vermieden wird. Diese Grundidee kann auch auf das kommunale Verwaltungshandeln bei der Integration von Flüchtlingen angewandt werden.

Will man innerhalb der bestehenden Zuständigkeitsverteilungen optimieren, scheinen besonders zwei Maßnahmen erfolgversprechend zu sein. Einerseits kann einem Amt oder Fachbereich die Federführung für die Flüchtlings- und Integrationsverwaltung erteilt werden, andererseits ist auch die Etablierung einer beim Oberbürgermeister angesiedelten Stabstelle denkbar (Bogumil et al. 2010: 166).

„Beide Möglichkeiten sind bestenfalls mit einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe zu kombinieren, die auch zentrale Partner außerhalb der Kommunalverwaltung einschließt“ (ebd.).

Weiterhin ist für eine gelingende intrakommunale Zusammenarbeit maßgeblich, dass der koordinierenden Stelle umfassende Informations- und ggfs. Weisungsrechte gegenüber den relevanten Ämtern eingeräumt werden. Idealerweise verfügt der Leiter dieser Organisationseinheit über hinreichendes Verwaltungsfachwissen und tiefgreifende Kenntnisse über die Strukturen und Prozesse der jeweiligen Kommunalverwaltung. Ebenso hilfreich kann sein, dass die Flüchtlings- und Integrationspolitik durch den Oberbürgermeister zur Chefsache erklärt wird, womit die koordinierende Stelle deutlich aufgewertet wird.

Integration von Ausländerbehörde, Sozialleistungen und Unterbringung in einer Verwaltungseinheit

Während in der Mehrheit der Kommunalverwaltungen das Ausländeramt und das Sozialamt aufgrund der herkömmlichen Linienorganisation strukturell getrennt sind, gibt es Kommunen, wie z.B. die Stadt Wuppertal (vgl. KGSt 2016), die schon seit einigen Jahren auf Organisationseinheiten setzen, die die beiden Ämter (teilweise) integrieren. Gleiches gilt für die *Stadt Arnsberg*, die an dieser Stelle als Positivbeispiel hervorgehoben werden kann. Im Sinne einer *One-Stop-Agency* sind dort die Sachgebiete Integrationsmanagement, Ausländerbehörde, Wirtschaftliche Hilfen (AsylbLG), Unterbringung von Asylbewerbern und die Mietkonflikthilfe (einschl. der Betreuung und Verwaltung der Obdachlosenunterkünfte) in dem Fachdienst 1.3 (Büro für Zuwanderung und Integration), welcher dem Fachbereich 1 (Allgemeine und soziale Bürgerdienste) zugeordnet ist, zusammengeführt. Insgesamt sind 23 Mitarbeiter im Fachdienst beschäftigt. Durch nah beieinanderliegende Büros können Mitarbeiter

und Kunden von „kurzen Wegen“ innerhalb des Büros für Zuwanderung und Integration profitieren. Neben einer strategischen Steuerung, nimmt das Integrationsmanagement vor allem die Begleitung von Integrationsprozessen wahr und sorgt für praktische Hilfestellung und Verweisberatung für alle Zuwanderer. Insgesamt dürften sich die Bemühungen einiger Kommunen in diese Richtung einer Verwaltungseinheit für *Migration und Integration* verstärkt haben.³⁷

Flächendeckend strukturelle Änderungen gibt es Nordrhein-Westfalen durch die mittlerweile in allen Kreisen und kreisfreien Städten eingerichteten Kommunalen Integrationszentren (KI). Die seit 2012 durch das Land geförderten KI lösen zum einen die einstigen Regionalen Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien (RAA) ab. Die KI sollen „Angebote im Elementarbereich, in der Schule und beim Übergang von der Schule in den Beruf [...] unterstützen“ (Ulusoy et al. 2016: 7) und damit Bildungschancen verbessern. Ihre zweite Kernaufgabe ist, die Querschnittsaufgabe Integration in den Kommunen zu verankern. Hierfür sollen sie „Integrationsaktivitäten der kommunalen Ämter und Einrichtungen sowie der freien Träger vor Ort koordinieren, mitsteuern und bündeln“ (ebd.).

Nicht nur das Aufgabenprofil, auch die finanzielle Ausstattung der Kommunalen Integrationszentren macht diese Fördermaßnahme des Landes NRW einmalig im Bundesgebiet. Zwar haben auch andere Bundesländer Fördermaßnahmen zur Koordinierung von kommunaler Integration aufgesetzt (u.a. Baden-Württemberg: Integrationsbeauftragte; Bayern: Ehrenamtskoordinatoren; Niedersachsen: Koordinierungsstellen), ihre Förderhöhe liegt aber meist unterhalb jener für die KI in NRW.

Von diesen Koordinierungsprogrammen zu unterscheiden sind die bundesgeförderten Stellen der *Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer* (MBE) (Zuständigkeit: BMI), die sich auf die Beratung von Zugewanderten „vor, während und nach den Integrationskursen auf der Grundlage des Zuwanderungsgesetzes“ (BAMF, 2013: 10) konzentrieren sowie die *Jugendmigrationsdienste* (JMD) (Zuständigkeit: BMFSFJ), deren Beratung auf die Personengruppe der 12- bis 27-jährigen Eingewanderten abzielt (ebd.). Die MBE wird durch die Träger der freien Wohlfahrtspflege (Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Caritasverband, der Paritätische Gesamtverband, Deutsches Rotes Kreuz, Diakonie Deutschland, Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland) und den Bund der Vertriebenen umgesetzt. Für die JMD zeichnet sich eine ähnliche Trägerstruktur verantwortlich (Arbeiterwohlfahrt, Bundesarbeitsgemeinschaft Evangelische Jugendsozialarbeit, Bundesarbeitsgemeinschaft Katholische Jugendsozialarbeit, Internationaler Bund, Der Paritätische Gesamtverband und Deutsches Rotes Kreuz). Während der Zugang zur MBE an eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis bzw. an die Teilnahme an einem Integrationskurs geknüpft ist, erfolgt die Beratung durch die JMD unabhängig vom Aufenthaltsstatus.

³⁷ Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) hat hierzu ein Modell eines Fachbereiches Migration und Integration ausgearbeitet (vgl. KGSt 2017).

Kommunale Integrationszentren NRW

Migrationsberatung und Jugendmigrationsberatung

Vielfalt z. T. unabh-
gestimmter
Beratungsangebote

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 Privatpersonen zu unterscheiden. Diese vielfältigen Versuche Beratungsleistungen für Flüchtlinge zu schaffen, sind gut gemeint, können aber mangels fehlender Abstimmung zu einer erheblichen Unübersichtlichkeit und zum Teil zu Doppelstrukturen führen. Dies verdeutlicht abermals die Notwendigkeit einer abgestimmten politikfeldübergreifenden Koordination zwischen Bundes- und Landesministerien und (innerhalb) der Kommunalverwaltung.

Fallmanagement zur
besseren Koordinierung

Zudem könnte die *Einführung eines kommunal koordinierten Fallmanagements* dazu beitragen, dass durch die unterschiedlichen beteiligten Akteure angestoßenen Prozesse und Maßnahmen besser koordiniert werden und Informationsverluste minimiert werden können und damit die Integration der Flüchtlinge gestärkt werden könnte. Dabei ist darauf zu achten, dass es zu einem fruchtbaren Zusammenwirken von ehrenamtlichen und kommunalen Engagement kommt.

ZUSAMMENFASSUNG UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

5

5 ZUSAMMENFASSUNG UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Kein „Staatsversagen“,
viel gelungene
Improvisation, aber
immer noch
Vollzugsdefizite

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 ebenenübergreifenden Vollzugsystems ist es wirklich beachtlich, mit welcher *Flexibilität und welcher Improvisationskunst die Verwaltungen, 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 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. Zum einen 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 im Durchschnitt 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 ansonsten wenig erwähnt wird. Es geht hier um die *nicht-anerkannten Flüchtlinge bzw. diejenigen ohne gute Bleibeperspektiven bzw. mit Duldungsstatus*. Diese sogenannten Geduldeten fallen in der Regel 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. Ihre Zahl ist zudem nicht klein. Da sie faktisch zum Nichtstun angehalten werden, ist die Gefahr persönlicher Krisen und einer Verschärfung ihrer prekären Lage nicht gering.

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).

Erklärungsfaktoren
für die Vollzugs- und
Koordinationsdefizite

Versucht man die Ursachen zu bündeln, so lassen sich vier Grundprobleme ausmachen:

1. sehr zersplitterte Zuständigkeiten im Bereich Asyl und Integration,
2. die Aufgabenwahrnehmung im BAMF,
3. formale Regelungen, die die Besonderheit der spezifischen Zielgruppe nicht hinreichend berücksichtigen, sowie
4. Belastungen des Verwaltungshandelns durch viele unbestimmte Rechtsbegriffe und zu häufige Rechtsänderungen.

Vier Grundprobleme

Im Folgenden werden diese Grundprobleme kurz beschrieben und Optimierungsmöglichkeiten vorgestellt. Anschließend werden bezogen auf die einzelnen kommunalen Integrationsbereiche weitere Handlungsvorschläge skizziert.

(1) 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.

Sehr zersplitterte
Zuständigkeiten im
Bereich Asyl
und Integration

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,

Grundsätzlich:
Neue Aufgabenverteilung
im Bundesstaat

- 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 sollte (Thränhardt/Weiss 2016: 12)
- ob das BAMF die Zuständigkeit hinsichtlich der Sprach- und Integrationskurse behalten sollte (Meyer 2016a: 62) oder
- ob das BAMF überhaupt weiter mit diesem Ausmaß an Außenstellen als bundsunmittelbare Verwaltung wirken sollte (z.B. zu letzterem vgl. Meyer 2016a: 56ff., zu den grundsätzlichen Optionen vgl. Bogumil u.a. 2016b, zum verfassungsrechtlichen Hintergrund vgl. Burgi 2017),

- 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.

Kurzfristige Optimierungen im bestehenden Zuständigkeitssystem

Diese *grundsätzlichen* Fragen im Bereich einer möglichen Neuordnung der Aufgabenverteilung im Bundesstaat wurden hier aus Zeit- und Kapazitätsproblemen *weitgehend ausgeklammert*. Sie sollten allerdings nach der Bundestagswahl dringend bearbeitet werden. Stattdessen liegt der Schwerpunkt der Empfehlungen auf *kurz- bis mittelfristigen Optimierungen* im bestehenden System der Zuständigkeiten.

Vermeidung des Rechtskreiswechsels

Ein entscheidender Punkt für den enormen Verwaltungsaufwand ist der *Rechtskreiswechsel* von Leistungen des AsylbLG/SGB III zum SGB II bzw. XII nach der Entscheidung des BAMF bei Anerkennung oder der Erlangung eines Aufenthaltstitels aus anderen Gründen. Wie in den Abbildungen 2 und 3 im Detail 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 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.

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 an dem Prinzip der *Bündelung von Verwaltungstätigkeit aus Nutzersicht* ansetzen, welches bisher auch schon in Bürgerbüros oder bei Technischen Bürgerämtern/Bürgerbüros im Bereich Wohnen, Bauen und 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 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.

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

(2) Betrachtet man die in Kapitel 3 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.

Mehr Abstimmung
zwischen den vielfältigen
Beratungsangeboten

Fallmanagement
zur besseren
Koordinierung

Evaluation der Aufgaben-
wahrnehmung im BAMF

Berücksichtigung der Besonderheiten der Zielgruppen

(3) 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). Hier müssen die Besonderheiten der Zielgruppen stärker berücksichtigt 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.

Vermeidung ständiger Rechtsänderungen

(4) Ein viertes 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.

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

Empfehlungen Sprache

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 anschließen. 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 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. Zudem stellt sich die Frage, ob eine bundesweite Steuerung notwendig und möglich ist. Aus diesem Grund erscheinen uns *örtliche Sprachkursdatenbanken* wie in Mönchengladbach oder Stuttgart eine sehr sinnvolle Maßnahme zu sein. 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 Deutsch-

land sind bzw. sein werden. Sinnvoller wäre ein *einheitliches Angebot an Sprach- und Integrationskursen für alle Flüchtlinge und Asylbewerber* von Anfang an.

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 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*. 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.

Empfehlungen Wohnen

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.

Empfehlungen Sozialleistungen

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. 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.

In Zusammenhang mit dem Bezug von Analogleistungen wird von mehreren 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*.

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*. 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*.

Im Bereich der Bildung ist es für die Integration und Förderung von Sprache dringend erforderlich, Kinder möglichst früh in Bildungseinrichtungen unterzubringen. In vielen Fällen sind geflüchtete Familien 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. 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.

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 diese 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 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. 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 er-

warten, 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.

Empfehlungen Arbeit

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 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 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.

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 Asylrechts 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.

LITERATURVERZEICHNIS

**ABBILDUNGS- UND
TABELLENVERZEICHNIS**

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

LITERATURVERZEICHNIS

Adamski, Heiner (2016): Flucht und Asyl. Eine Skizze der Rechtsentwicklung. In: Gesellschaft, Wirtschaft, Politik, Jhg. 65, Heft 1, S. 109–116.

Aumüller, Jutta (2016): Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen: bestehende Praxisansätze und weiterführende Empfehlungen. Herausgegeben von der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Aumüller, Jutta/Daphi, Priska/Biesenkamp, Celine (2015): Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen. Behördliche Praxis und zivilgesellschaftliches Engagement. Herausgegeben von der Robert Bosch Stiftung GmbH, Stuttgart.

BA – Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2015): Rahmenkonzept Integration Point (V2.0). Im Internet unter: <https://www.iq-netzwerk-nrw.de/fileadmin/user_upload/news/Rahmenkonzept_IP.pdf>, letzter Abruf am 26.04.2017.

BA – Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.) (2016): Fördermöglichkeiten. Im Internet unter: <<https://www3.arbeitsagentur.de/web/content/DE/Unternehmen/Arbeitskraeftebedarf/Beschaeftigung/GefluechteteMenschen/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI806791>>, letzter Abruf am 23.04.2017.

BÄK/KBV – Bundesärztekammer und Kassenärztliche Bundesvereinigung (Hrsg.) (2017a): Gute Erfahrungen mit der Gesundheitskarte für Flüchtlinge in NRW. Im Internet unter: <<https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/73966/Gute-Erfahrungen-mit-der-Gesundheitskarte-fuer-Fluechtlinge-in-NRW>>, letzter Abruf am 05.05.2017.

BÄK/KBV – Bundesärztekammer und Kassenärztliche Bundesvereinigung (Hrsg.) (2017b): Mehr Flüchtlinge erhalten Gesundheitskarte. Im Internet unter: <<https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/72619/Mehr-Fluechtlinge-erhalten-Gesundheitskarte>>, letzter Abruf am 05.05.2017.

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.) (2013): Handlungsempfehlungen der Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE) und der Jugendmigrationsdienste (JMD) für die gemeinsame Arbeit mit Familien, Nürnberg.

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.) (2017a): Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für den Zeitraum vom 01.01. bis 30.09.2016, Nürnberg.

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017b): Das Bundesamt in Zahlen 2016. Asyl, Nürnberg.

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017c): Liste der zugelassenen Integrationskursträger mit Kursorten. Im Internet unter: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Integrationskurse/Kurstraeger/ListeKurstraeger/liste-der-zugelassenen-kurstraeger-pdf.pdf?__blob=publicationFile>, letzter Abruf am 05.05.2017.

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017d): Schlüsselzahlen Asyl 2016. Im Internet unter: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Flyer/flyer-schluesselzahlen-asyl-2016.pdf?__blob=publicationFile>, letzter Abruf am 27.04.2017.

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017e): Unbegleitete Minderjährige (UM). Im Internet unter: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Asyl/um-zahlen-entwicklung.pdf?__blob=publicationFile>, letzter Abruf am 31.05.2017.

Bartels, Tjark (2016): Demografischer Wandel – Integration als Chance für den ländlichen Raum. In: Meyer et al. (Hrsg.): Flüchtlingsrecht und Integration. Ein Handbuch. Wiesbaden, S. 360–372.

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2017): Bericht zum Anerkennungsgesetz 2017; Im Internet unter: <https://www.bmbf.de/pub/Bericht_zum_Anerkennungsgesetz_2017.pdf>, letzter Abruf 10.06.2017.

BMI – Bundesministerium des Innern (Hrsg.) (2014): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2014, Berlin.

BMI – Bundesministerium des Innern (2015): Bamberg und Heidelberg: Modellprojekte für Deutschland? Im Internet unter: <<http://www.bmi.bund.de/Shared-Docs/Kurzmeldungen/DE/2015/10/besuch-in-bamberg-und-heidelberg.html>>, letzter Abruf am 13.03.2017.

BMI – Bundesministerium des Innern (2017): Schriftliche Frage Monat März 2017. Im Internet unter: <https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/12/SF105_Zahl-Ausreisepflichtiger_Jelpke.pdf>, letzter Abruf am 05.05.2017.

Blätte, Andreas (2016): Politische Steuerung im Migrations-Integrations-Dilemma. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft, Jhg. 26, Heft 1, S. 79–86.

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

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

Bogumil, Jörg/Kohrmeyer, Maren/Gerber, Sascha (2010): Politikfeldübergreifende Koordination. Eine intrakommunale Herausforderung. In: George, Wolfgang/Bonow, Martin (Hrsg.): Regionales Zukunftsmanagement. Band 4: Kommunale Kooperation. Lengerich, S. 156–167.

Braun, Frank/Lex, Tilly (2016): Zur beruflichen Qualifizierung von jungen Flüchtlingen. Ein Überblick. Deutsches Jugendinstitut e.V., München.

Brücker, Herbert/Rother, Nina/Schupp, Jürgen (Hrsg.) (2016): IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse. IAB Forschungsbericht 14/2016, Nürnberg.

Büschel, Ulrike/Daumann, Volker/Dietz, Martin/Dony, Elke/Knapp, Barbara/Strien, Karsten (2015): Abschlussbericht Modellprojekt Early Intervention – Frühzeitige Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern und Asylbewerberinnen. Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung durch das IAB. IAB-Forschungsbericht 10/2015, Nürnberg.

Burgi, Martin (2017): Kommentar zu Artikel 87 des Grundgesetzes.

Burgi, Martin (2016): Das werdende Integrationsverwaltungsrecht und die Rolle der Kommunen. In: DVBl, Jhg. 131, Heft 16, S. 1015–1022.

Classen, Georg (2016): Leitfaden zum Asylbewerberleistungsgesetz. Im Internet unter: <http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/asylblg/Leitfaden_AsylbLG.pdf>, letzter Abruf am 05.05.2017.

Daumann, Volker/Dietz, Martin/Knapp, Barbara/Strien, Karsten (2016): Early Intervention – Modellprojekt zur frühzeitigen Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern. Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung. IAB-Forschungsbericht 10/2015, Nürnberg.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2016a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Frank Tempel, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2015. 18. Wahlperiode (22.02.2016), Drucksache 18/7625.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2016b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Katja Keul, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/Die Grünen. Befristete Beschäftigungsverhältnisse beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. 18. Wahlperiode (30.12.2016), Drucksache 18/10786.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2016c): Haftpflichtversicherung für Asylbewerber und Flüchtlinge. Sachstand, Wissenschaftliche Dienste. Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 124/16.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2017a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen – Aktueller Stand, Probleme, Perspektiven. 18. Wahlperiode (30.01.2017), Drucksache 18/ 11039.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2017b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Frank Tempel, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2016. 18. Wahlperiode (21.02.2017), Drucksache 18/10930.

Deutscher Landkreistag (Hrsg.) (2016): Integration von Flüchtlingen in ländlichen Räumen. Strategische Leitlinien und Best Practices, Berlin.

Deutschlandfunk (Hrsg.) (2016): Im Crashkurs zum Asylentscheider. Artikel vom 31.01.2016. Im Internet unter: <http://www.deutschlandfunk.de/fluechtlings-im-crashkurs-zum-asylentscheider.724.de.html?dram:article_id=344155>, letzter Abruf am 27.04.2017.

DIMR – Deutsches Institut für Menschenrechte (2017): Welchen Zugang haben geflüchtete Kinder zu Bildung? Ergebnisse einer Befragung der Bundesländer zum Zugang zu Kita und Schule. Im Internet unter: <<http://landkarte-kinderrechte.de/>>, letzter Abruf am 27.04.2017.

Gesemann, Frank/Roth, Roland/Aumüller, Jutta (2012): Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland. Studie erstellt für das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Berlin.

- Gesemann, Frank/Roth, Roland (2012):** Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland, Berlin.
- Gesemann, Frank/Roth, Roland (2016):** Kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik. Ergebnisse einer Umfrage in Städten, Landkreisen und Gemeinden, Berlin.
- Gesemann, Frank / Roth, Roland (2017):** Erfolgsfaktoren der kommunalen Integration von Geflüchteten, Berlin.
- Haasis, Valeria/Proeller, Isabella (2016):** Flüchtlingsunterbringung als Bewährungsprobe für die Kommunalverwaltung. In: Public Governance, Frühjahr 2016, S. 6–10.
- Hahlen, Johann/Kühn, Hannes (2016):** Die Flüchtlingskrise als Verwaltungskrise – Beobachtungen zur Agilität des deutschen Verwaltungssystems. In: Verwaltung und Management, Jhg. 22, Heft 3, S. 157–167.
- Hamann, Ulrike/Karakayali, Serhat/Wallis, Mira/Höfler, Leif Jannis (2016):** Koordinationsmodelle und Herausforderungen ehrenamtlicher Flüchtlingshilfe in den Kommunen. Qualitative Studie des Berliner Instituts für empirische Integrations- und Migrationsforschung. Herausgegeben von der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Heckmann, Friedrich (1997):** Integration und Integrationspolitik in Deutschland. Efms Paper Nr. 11, Bamberg.
- Hummel, Caroline-Antonia/Thöne, Michael (2016):** Finanzierung der Flüchtlingspolitik. Für eine ausgewogene Finanzierung der Flüchtlingsleistungen bei Bund, Ländern und Kommunen. Studie für die Robert Bosch Stiftung, Köln.
- Institut für den Öffentlichen Sektor (Hrsg.) (2016):** Flüchtlingsunterbringung – vom Notfall zum Normalfall. Policy Paper, Berlin.
- Jäger, Katharina (2017):** Fluchtmigration als Chance zur Reduzierung des Fachkräftemangels in Deutschland. BA-Arbeit, Fakultät für Sozialwissenschaft, Ruhr-Universität Bochum.
- Karakayali, Serhat/Kleist, J. Olaf (2016):** EFA-Studie 2. Strukturen und Motive der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit in Deutschland. 2. Forschungsbericht: Ergebnisse einer explorativen Umfrage vom November/Dezember 2015, Berlin.
- Kersten, Jens/Neu, Claudia/Vogel, Berthold (2016):** Bürokratie für die Demokratie? Die Max-Weber-Welt in der Flüchtlings- und Migrationskrise. In: Verwaltungsarchiv, Jhg. 107, Heft 3, S. 418–445.
- KGSt (Hrsg.) (2016):** Denkanstöße zum kommunalen Flüchtlingsmanagement. Nr. 2: Organisationsmodelle, Köln.
- KGSt (Hrsg.) (2017):** Kommunales Integrationsmanagement. Teil 1: Managementansätze und strategische Konzeptionierung, Köln.
- Knuth, Matthias (2016):** Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen. Arbeitsmarktpolitik reformieren, Qualifikationen vermitteln. Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Köhnke, Jochen (2014):** Kreative politische Konzepte der Flüchtlingsaufnahme in Münster. Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Kreienbrink, Axel (2013): 60 Jahre Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Kontext der deutschen Migrationspolitik. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, Jhg. 33, Heft 11-12, S. 397–410.

Landtag NRW (Hrsg.) (2016): Gelingende Integration von Flüchtlingen. Ein Integrationsplan für NRW. 16. Wahlperiode (08.09.2016), Drucksache 16/12382.

Massumi, Mona/Dewitz, Nora von/Grießbach, Johanna/Terhart, Henrike/Wagner, Katarina/Hippmann, Kathrin/Altinay, Lale (2015): Neu zugewanderte Kinder und Jugendliche im deutschen Schulsystem. Bestandsaufnahme und Empfehlungen, Köln.

Memorandumsgruppe (Hrsg.) (2016): Memorandum für faire und sorgfältige Asylverfahren in Deutschland. Im Internet unter: <<https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/2015/12/Memorandum-f%C3%BCr-faire-und-sorgf%C3%A4ltige-Asylverfahren-in-Deutschland-2016.pdf>>, letzter Abruf am 27.04.2017.

Meyer, Hubert (2016a): Asyl und Integration als Herausforderungen für die Kommunen. In: Meyer et al. (Hrsg.): Flüchtlingsrecht und Integration. Ein Handbuch. Wiesbaden, S. 50–64.

Meyer, Hubert (2016b): Migration, Asyl und Integration als organisatorische Herausforderung für Land und Kommunen. In: Verwaltung und Management, Jhg. 22, Heft 3, S. 144–156.

Meyer, Hubert/Ritgen, Klaus/Schäfer, Roland (Hrsg.) (2016): Flüchtlingsrecht und Integration. Ein Handbuch, Wiesbaden.

NDR – Norddeutscher Rundfunk (Hrsg.) (2017): Anteil abgelehnter Asylbewerber geringer als bekannt. Artikel vom 25.03.2017. Im Internet unter: <<https://www.tagesschau.de/inland/ausreise-asylbewerber-101.html>>, letzter Abruf am 05.05.2017.

Neske, Matthias/Rich Anna-Katharina (2016): Asylerstantragsteller in Deutschland im ersten Halbjahr 2016. Sozialstruktur, Qualifikationsniveau und Berufstätigkeit. BAMF-Kurzanalyse 4/2016, Nürnberg.

Pro Asyl (Hrsg.) (2017): Das BMI gibt zu: Zahl der ausreisepflichtigen Flüchtlinge deutlich geringer. Artikel vom 28.03.2017. Im Internet unter: <<https://www.proasyl.de/news/das-bmi-gibt-zu-zahl-der-ausreisepflichtigen-fluechtlinge-deutlich-geringer/>>, letzter Abruf am 05.05.2017.

Riedel, Lisa/Schneider, Gerald (2017): Dezentraler Asylvollzug diskriminiert: Anerkennungsquoten von Flüchtlingen im bundesdeutschen Vergleich, 2010-2015. In: Politische Vierteljahresschrift, Jhg. 58, Heft 1, S. 21–48.

Ritgen, Klaus (2016a): Verfahren und Organisation der Asylverwaltung. In: Meyer et al. (Hrsg.): Flüchtlingsrecht und Integration. Ein Handbuch. 2016: Wiesbaden, S. 171-186.

Ritgen, Klaus (2016b): Organisation der Sprachförderung in Deutschland. In: Meyer et al. (Hrsg.): Flüchtlingsrecht und Integration. Ein Handbuch. Wiesbaden, S. 382–387.

Ritgen, Klaus (2016c): Das Aufnahmerecht der Länder. In: Meyer et al. (Hrsg.): Flüchtlingsrecht und Integration. Ein Handbuch. Wiesbaden, S. 200–216.

Robert Bosch Stiftung (Hrsg.) (2016): Chancen erkennen – Perspektiven schaffen – Integration ermöglichen. Bericht der Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik, Stuttgart.

Ruge, Kay (2016): Residenzpflicht als Voraussetzung für Integration. In: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, Jhg. 36, Heft 3, S. 89–96.

Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen für Integration und Migration

(Hrsg.) (2017): Chancen in der Krise: Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa. Jahresgutachten 2017, Berlin

Schader Stiftung (Hrsg.) (2011): Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen. Ergebnisse des Forschungs-Praxis-Projekts, Darmstadt.

Schammann, Hannes (2015): Rette sich, wer kann? Flüchtlingspolitik im Föderalismus. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jhg. 65, Heft 25, S. 26–30.

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

Schammann, Hannes/Kühn, Boris (2016): Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland. Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Schulze-Böing, Matthias (2016): Wie schaffen wir das? Integration als Herausforderung für Städte. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge, Jhg. 96, Heft 8, S. 351–357.

Schwäbische Zeitung (Hrsg.) (2017): Guido Wolf mahnt BAMF zu mehr Sorgfalt. Schlecht abgeschlossene Asylverfahren belasten Verwaltungsrichter. Artikel vom 17.04.2017. Im Internet unter: <http://www.schwaebische.de/region/baden-wuerttemberg_artikel,-Guido-Wolf-mahnt-Bamf-zu-mehr-Sorgfalt-_arid,10651587.html>, letzter Abruf am 05.05.2017.

Spiegel Online (Hrsg.) (2017): So viele Anträge, so lange Wartezeiten, so viel Frust. Artikel vom 29.03.2017. Im Internet unter: <<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/fluechtlinge-bamf-arbeitet-asylantraege-nicht-schnell-genug-ab-a-1141020.html>>, letzter Abruf am 27.04.2017.

Städte- und Gemeindebund NRW (Hrsg.) (2016): Handlungsleitfaden Flüchtlingsintegration. o.O.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2016): Rechtspflege. Verwaltungsgerichte. Fachserie 10 Reihe 2.4. 2015, Wiesbaden.

Süddeutsche Zeitung (Hrsg.) (2017): Früherer Bamf-Chef Weise räumt schwere Fehler im Fall Franco A. ein. Artikel vom 19.05.2017. Im Internet unter: <<http://www.sueddeutsche.de/politik/asylverfahren-frueherer-bamf-chef-weise-raeumt-schwere-fehler-ein-1.3512746>>, letzter Abruf am 27.04.2017.

Tränhardt, Dietrich/Weiss, Karin (2016): Flüchtlingspolitik im Deutschen Föderalismus. Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Ulusoy, Yunus/Halm, Dirk/Sauer, Martina/Kersting, Norbert (2016): Wissenschaftliche Begleitung der Kommunalen Integrationszentren und der Landesweiten Koordinierungsstelle NRW, Essen.

Verwaltungsgericht Gelsenkirchen (2017): Verwaltungsgericht Gelsenkirchen für Bewältigung der Asylverfahren gut aufgestellt. Im Internet unter: <http://www.vg-gelsenkirchen.nrw.de/behoerde/presse/pressemitteilungen/02_170116/index.php>, letzter Abruf am 05.05.2017.

Vitt, Klaus (2016): Die IT als Hilfe bei der Bewältigung der Flüchtlingskrise – Gastkommentar. In: Public Governance, Frühjahr 2016, S. 4–5.

- Vorholz, Irene (2016):** Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.
In: Meyer et al. (Hrsg.): Flüchtlingsrecht und Integration. Ein Handbuch. Wiesbaden, S. 193–199.
- Wächter-Raquet, Marcus (2016):** Einführung der Gesundheitskarte für Asylsuchende und Flüchtlinge. Der Umsetzungsstand im Überblick der Bundesländer. Herausgegeben von der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- WDR – Westdeutscher Rundfunk (2016):** Erstmals Gesundheitskosten für Flüchtlinge ermittelt. Im Internet unter: <https://presse.wdr.de/ploungewdr/programm/2016/04/20160413_gesundheitskosten_fleuchtlinge.html>, letzter Abruf am 05.05.2017.
- Wieland, Joachim (2016):** Die Herrschaft des Rechts in der Flüchtlingskrise.
In: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, Jhg. 14, Heft 1, S. 8–15.
- Wieland, Joachim (2016):** Flüchtlinge als Herausforderung für die Finanzverfassung, Jhg. 70, Heft 1, S. 9–15.
- Zorob, Anja (2017):** Projekt „Universität ohne Grenzen“ der RUB, iDA Materialien, Bonn: DAAD.

ABBILDUNGS- UND TABELLENVERZEICHNIS

ABBILDUNG 1: Das Asylverfahren im Verwaltungsföderalismus	16
ABBILDUNG 2: Kommunale Verwaltungsprozesse Asylverfahren	19
ABBILDUNG 3: Kommunale Verwaltungsprozesse Anerkannte Asylbewerber ...	20
ABBILDUNG 4: Kommunale Verwaltungsprozesse Abgelehnte Asylbewerber ...	21
ABBILDUNG 5: Asylanträge 1990 bis 2016	26
ABBILDUNG 6: Anhängige Asylverfahren und Entscheidungen pro Monat	27
ABBILDUNG 7: Herkunftsländer der Asylerstantragsteller 2016	39
ABBILDUNG 8: Sprachkurse am Beispiel Bochum	45
TABELLE 1: Schutzarten für Flüchtlinge	14
TABELLE 2: Gesetzesgrundlagen im Bereich Asyl	15
TABELLE 3: Schutzquoten im Zeitvergleich	29
TABELLE 4: Verwaltungsgerichtsverfahren im Bereich Asyl	34
TABELLE 5: Sprachförderung für Erwachsene Zugewanderte	41

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

abH	Ausbildungsbegleitende Hilfen
AE	Aufnahmeeinrichtung
AIK	Allgemeiner Integrationskurs
ASA	Assistierte Ausbildung
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AsylG	Asylgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AZR	Ausländerzentralregister
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAB	Berufsausbildungsbeihilfe
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMI	Bundesministerium des Innern
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
bVB	Berufsvorbereitung
DaF	Deutsch als Fremdsprache
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DeuFö	Berufsbezogene Deutschsprachförderung
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EASY	Erstverteilung der Asylbegehrenden
eAT	elektronischer Aufenthaltstitel
eGK	elektronische Gesundheitskarte
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
FIM	Flüchtlingsintegrationsmaßnahme
GER	Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GG	Grundgesetz
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
GU	Gemeinschaftsunterkunft
IP	Integration Point
JMD	Jugendmigrationsdienst
KI	Kommunales Integrationszentrum
KiTa	Kindertagesstätte
MAIS	Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales NRW
MBE	Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer
MIWF	Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung NRW
MSW	Ministerium für Schule und Weiterbildung NRW
PerF	Perspektiven für Flüchtlinge
PerjuF	Perspektiven für junge Flüchtlinge

PKV	Private Krankenversicherung
RAA	Regionale Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien
SGB	Sozialgesetzbuch
SWS	Semesterwochenstunden
UE	Unterrichtseinheit
UM	Unbegleitete Minderjährige
VG	Verwaltungsgericht
VHS	Volkshochschule
VZÄ	Vollzeitäquivalente
WBS	Wohnberechtigungsschein
ZAB	Zentrale Ausländerbehörden

Jörg Bogumil
Jonas Hafner
André Kastilan
Ruhr-Universität Bochum

Studie gefördert
und im Auftrag von

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
 twitter.com/MercatorDE
 youtube.com/StiftungMercator
 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