

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (Einzelplan 06)

3 Effiziente Integrationsförderung für Flüchtlinge erfordert konsistentes Zusammenwirken aller staatlichen Ebenen

Zusammenfassung

Das kaum überschaubare Angebot an Integrationsmaßnahmen beeinträchtigt Effektivität und Effizienz der Integration von Flüchtlingen in Gesellschaft und Arbeitsmarkt. Es leidet an zersplitterten Zuständigkeiten und hohem Koordinierungsaufwand sowohl zwischen Bund, Ländern und Kommunen als auch innerhalb des Bundes.

Allein der Bund gibt für Integrationsmaßnahmen jährlich über 2 Mrd. Euro aus. An den Integrationskosten der Länder beteiligt er sich zusätzlich mit bis zu 2,4 Mrd. Euro pro Jahr. Keine staatliche Stelle verfügt über den notwendigen Gesamtüberblick, um die Maßnahmen zu steuern. Eine klare Aufgabenabgrenzung zwischen Bund und Ländern gibt es nicht. Versuche der Bundesregierung, die Integrationsangebote der Länder zumindest zu erfassen, scheiterten an deren mangelnder Mitarbeit. Die Bundesregierung kann bisher nicht umfassend bewerten, inwieweit die Integrationsmaßnahmen konsistent sind oder sich überschneiden.

Die Bundesregierung sollte eine Gesetzesänderung anstoßen, um bei der Integrationsförderung die Aufgaben und Zuständigkeiten klar zu definieren sowie die Mitarbeit der Länder zu regeln. Entgegen der Auffassung der Bundesregierung stehen dem keine verfassungsrechtlichen Bedenken entgegen. Auch innerhalb der Bundesregierung sollten die Zuständigkeiten klar abgegrenzt werden. Die Länder ihrerseits haben in einer Entschließung des Bundesrates erkennen lassen, dass sie grundsätzlich klare Regelungen und gegenseitige Abstimmungen befürworten, welche staatliche Ebene für welche Integrationsangebote zuständig ist.

3.1 Prüfungsfeststellungen

Integrationsförderung

Die Zahl von Schutzgewährungen für Flüchtlinge in Deutschland stieg seit dem Jahr 2015 deutlich. Dadurch erhöhte sich der Bedarf an Sprachförder- und anderen Integrationsmaßnahmen, um Flüchtlinge in Gesellschaft und Arbeitsmarkt einzugliedern. Die Angebote des Bundes, von Ländern und Kommunen haben sich deutlich erweitert. Der Bund gibt seitdem für sein Integrationsangebot im Durchschnitt über 2 Mrd. Euro pro Jahr aus. Zusätzlich beteiligt er sich an den Integrationskosten der Länder jährlich mit bis zu 2,4 Mrd. Euro. Bund und Länder haben bereits im Jahr 2016 in einem gemeinsamen Konzept beschlossen, ihre Integrationsinstrumente passgenau einzusetzen, praxisgerecht zu verzahnen und zielgerichtet auszubauen. Auch der aktuelle Koalitionsvertrag sieht bei der Integration von Flüchtlingen u. a. eine bessere Koordinierung zwischen Bund und Ländern vor. Inzwischen ist die Anzahl der Flüchtlinge erheblich zurückgegangen. Die Struktur der Integrationsförderung hat sich dagegen nicht grundsätzlich geändert; sie entstammt der Zeit, als es notwendig war, kurzfristig viele Angebote für Flüchtlinge bereitzustellen.

Bestandsaufnahme der Integrationsangebote

Innerhalb der Bundesregierung verantworten zehn oberste Bundesbehörden und zwei Beauftragte Integrationsmaßnahmen für Flüchtlinge. Die Bundesregierung bemühte sich, ihr Angebot an Integrationsmaßnahmen vollständig abzubilden. Sie versuchte auch, die Integrationsangebote der Länder zu erfassen. Weil die Länder nur eingeschränkt mitarbeiteten, gelang ihr dies nicht. Auch ein Überblick über die Integrationsmaßnahmen der Kommunen fehlt. Länder und Kommunen sind gesetzlich nicht verpflichtet mitzuwirken. § 45 Aufenthaltsgesetz sieht lediglich vor, sie bei der Entwicklung eines bundesweiten Integrationsprogramms zu beteiligen.

Eine detaillierte Aufgabenabgrenzung zwischen Bund und Ländern gibt es nicht. Die Bundesregierung stellt Informationen über ihre Integrationsmaßnahmen u. a. in einer – im Aufbau befindlichen – Integrationsdatenbank bereit. Ansätze, die Integrationsangebote innerhalb der Bundesregierung sowie zwischen Bund und Ländern abzustimmen, gibt es darüber hinaus in einer Reihe gemeinsamer Gremien.

In einer Entschließung aus dem Jahr 2019 forderte der Bundesrat mit Blick auf die unterschiedlichen Zuständigkeiten, das Sprachkursangebot des Bundes neu zu strukturieren. Er kritisierte u. a. eine „schwer überschaubare und oftmals wenig wirksame Zusammenstellung an Angeboten des [...] Spracherwerbs, die eine gelungene Integration erschwert“ (Bundesratsdrucksache 433/19 (Beschluss)). Er bat das BMI sowie das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), ihre Angebote in Abstimmung mit den Ländern zu verändern.

Konsistenz der Integrationsförderung

Die Bundesregierung definierte den Begriff Konsistenz als möglichst weitgehende Überschneidungsfreiheit von Integrationsmaßnahmen hinsichtlich ihrer Zielgruppen, Inhalte und Methoden sowie in zeitlicher Hinsicht. Sowohl das BMI als auch das BMAS hielten Überschneidungen von Integrationsmaßnahmen für möglich. Zur Sprachförderung wies das BMI auf zahlreiche Förderungen hin, die eine zersplitterte Landschaft aus Zuständigkeiten (Bund, Länder, verschiedene Ministerien), Förderprogrammen, Zielgruppen und Finanzierungssystemen herausgebildet hätten. Folgen seien u. a. eine schwer zu durchschauende Zahl unterschiedlicher rechtlicher Regelungen, Ansprechpersonen und Kursangebote.

3.2 Würdigung

Hoher Koordinierungsaufwand – kein Gesamtüberblick

Für eine effektive und effiziente Integration von Flüchtlingen ist es notwendig, das Angebot an Integrationsmaßnahmen zu überblicken. Das zahlreiche Nebeneinander der Maßnahmen von Bund, Ländern und Kommunen erfordert, die Angebote zu erfassen und zu systematisieren. Parallele Strukturen und Mehrfachförderungen sollten vermieden werden. Bund und Länder betreiben zur Abstimmung der Integrationsangebote erheblichen Aufwand, insbesondere in den zahlreichen Gremien. Tatsächlich mangelt es jedoch schon an einer Grundvoraussetzung für eine gelungene Koordination: Keine Stelle verfügt über den notwendigen Gesamtüberblick, um die Integrationsmaßnahmen zielgerichtet zu steuern. Das gegenwärtige System mit seinen zersplitterten Zuständigkeiten ist für die Integrationsförderung nicht geeignet. Die bisher von der Bundesregierung vorgesehenen Schritte, insbesondere eine bessere Koordinierung zwischen Bund und Ländern, reichen nicht aus, um die Integrationsförderung grundlegend zu verbessern.

Gesetzliche Regelung der Aufgabenverteilung notwendig

Der Bundesrechnungshof hält es für notwendig, die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern sowie die Zuständigkeiten innerhalb der Bundesregierung zu strukturieren und klar abzugrenzen. Die Aufgaben sind überdies nur dann effizient zu bewältigen, wenn staatliche Stellen uneingeschränkt kooperieren. Die Bundesregierung sollte eine Gesetzesänderung anstoßen, um bei der Integrationsförderung

- die Aufgaben und Zuständigkeiten sowie
- die Mitarbeit der Länder, insbesondere die Informationsweitergabe,

im Einzelnen zu regeln.

Konsistenz der Integrationsangebote sicherstellen

Die Bundesregierung kann nicht übergreifend bewerten, inwieweit die Integrationsmaßnahmen konsistent sind oder sich überschneiden. Gründe hierfür sind u. a. das vielfältige Angebot und der mangelnde Überblick. Es ist notwendig, mögliche Überschneidungen zu prüfen, bevor Maßnahmen konzeptioniert und Haushaltsmittel veranschlagt werden.

3.3 Stellungnahme

BMI und BMAS haben mitgeteilt, sie hielten eine Gesetzesänderung zur Regelung der Aufgaben und Zuständigkeiten bei der Integrationsförderung für nicht erforderlich. Für die Sprachförderung sei dies im Aufenthaltsgesetz klar geregelt. Bei der Integration in den Arbeitsmarkt enthalte das Sozialgesetzbuch die zentralen Regelungen. Zudem gelte das verfassungsrechtlich verankerte Ressortprinzip. Der Integrationskurs als bundesseitiges Grundangebot und der Berufssprachkurs bildeten zusammen das modular aufgebaute „Gesamtprogramm Sprache“ der Bundesregierung. Beide Angebote würden durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) gesteuert und daher „in einer Hand“ durchgeführt. Im Übrigen werde die integrationsbezogene Zusammenarbeit innerhalb der Bundesregierung stetig optimiert.

Die Ressorts haben die Auffassung vertreten, dass es auch im Verhältnis zu den Ländern keiner nachjustierenden Gesetzesinitiative der Bundesregierung bedürfe. Der Grundsatz des konstruktiven Zusammenwirkens von Bund und Ländern werde gelebt; Koordinierungsaufwand ergebe sich im föderalen System immer. Das Engagement der Länder und Kommunen bilde den Kern der Integrationsmaßnahmen und werde ausdrücklich begrüßt. Eine verpflichtende Einbindung der Länder hinsichtlich der Ausgestaltung und der Koordinierung der Integrationsmaßnahmen halten die Ressorts wegen verfassungsrechtlicher Bedenken für ausgeschlossen. Die Grundsätze des Föderalismus und die zahlreichen Integrationsangebote der Länder und Kommunen ließen eine Gesetzesinitiative, die den Ländern einseitig Mitwirkungspflichten und erheblichen Abstimmungsbedarf auferlegen würde, als nicht umsetzbar erscheinen.

Zur Konsistenz der Integrationsförderung haben BMI und BMAS angeführt, sie stellten konzeptionell und organisatorisch sicher, dass die Integrationsangebote sinnvoll ineinandergriffen und nicht konkurrierten. In diesem Zusammenhang haben sie die zentrale Koordinierung durch Ressorts und nachgeordnete Behörden, wie z. B. das BAMF, hervorgehoben.

3.4 Abschließende Würdigung

Gesetzesänderung notwendig und realisierbar

Die von BMI und BMAS angeführten Gesetze reichen nicht aus, um die Aufgaben und Zuständigkeiten bei der Integrationsförderung zu strukturieren und klar abzugrenzen. Sie regeln nur Teilbereiche und betreffen überwiegend das Integrationsangebot des Bundes. Insbesondere ist das wenig bestimmte Ressortprinzip ungeeignet, die Zuständigkeiten für Integrationsmaßnahmen eindeutig abzugrenzen. Auch das „Gesamtprogramm Sprache“ der Bundesregierung betrifft lediglich den Bundesbereich und bildet nur einen begrenzten Teil der Integrationsmaßnahmen ab. Bezeichnend ist darüber hinaus die Regelung des § 45 Aufenthaltsgesetz, wonach der Integrationskurs „durch weitere Integrationsangebote des Bundes und der Länder“ ergänzt werden soll. In der Folge wird dort ohne nähere Erläuterung u. a. auf „die bestehenden Integrationsangebote von Bund, Ländern [und] Kommunen“ verwiesen.

Ebenso wie die Ressorts begrüßt der Bundesrechnungshof das Engagement von Ländern und Kommunen bei der Integration von Flüchtlingen. Dezentrale Aktivitäten sind notwendig, um das Integrationsangebot des Bundes zu ergänzen. Die mangelhafte Erfassung der Integrationsangebote der Länder zeigt allerdings, dass die ebenenübergreifende Kooperation verbesserungsbedürftig ist. Nur so kann der erforderliche Gesamtüberblick über die zahlreichen Integrationsmaßnahmen erreicht werden. Entgegen der Auffassung der Ressorts geht es in diesem Zusammenhang nicht darum, die Länder einseitig zu belasten. Ziel muss es vielmehr sein, die Integrationsinstrumente insgesamt praxisgerecht zu verzahnen, um sie passgenau einsetzen zu können; Bund und Länder hatten dies bereits im Jahr 2016 in ihrem gemeinsamen Konzept beschlossen. Hierzu bedarf es der – von beiden Seiten gelebten – konstruktiven Zusammenarbeit. Der damit verbundene Abstimmungsaufwand lässt sich durch eine klare Aufgabenabgrenzung reduzieren.

Eine Gesetzesänderung im vorgeschlagenen Sinne ist notwendig und realisierbar. Es ist nicht erkennbar, dass diese den Grundsätzen des Föderalismus widersprechen und in Kernbereiche der Länderhoheit eingreifen würde. Das Bundesstaatsprinzip und die damit verbundene Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten (Bundestreue) erfordern vielmehr ein konstruktives Zusammenwirken von Bund und Ländern. Außerdem legt bereits heute § 45 Aufenthaltsgesetz nahe, dass die Länder bei der Entwicklung eines bundesweiten Integrationsprogramms zumindest über ihre Integrationsangebote informieren und so mitwirken.

Überdies haben die Länder selbst mit der Entschließung des Bundesrates aus dem Jahr 2019 gefordert, das Sprachkursangebot des Bundes neu zu strukturieren und mit ihnen abzustimmen. Daraus wird deutlich, dass auch die Länder – jedenfalls für Sprachkurse – klare Regelungen und Abstimmungen befürworten, welche staatliche Ebene für welche Integrationsangebote zuständig ist.

Konsistenz bleibt unverzichtbar

Die von BMI und BMAS angeführte zentrale Koordinierung von Integrationsmaßnahmen ist ein Schritt in die richtige Richtung. Allein reicht er jedoch nicht aus, um eine konsistente Integrationsförderung zu gewährleisten. Die Bundesregierung sollte auch bei schon länger bestehenden Integrationsmaßnahmen Überschneidungen und Schnittstellen kritisch hinterfragen. Im Interesse eines effizienten Mitteleinsatzes sollte sie ihr Angebot konzentrieren und ggf. Maßnahmen zusammenführen. So kann sie zugleich ihren Koordinierungsaufwand verringern. Dabei sollte sie strukturiert vorgehen und die Integrationsmaßnahmen beispielsweise anhand zu bestimmender Bewertungskriterien analysieren.