

IT/Prozessmanagement

„Die Verwaltung sollte ihr Misstrauen ablegen“

Unsinnige und ineffiziente Bürokratie bremsst die Integration der Flüchtlinge, sagt der Verwaltungswissenschaftler Jörg Bogumil.

Die Fragen stellte Ariane Mohl.

Eine mangelhafte Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung behindert die Integration von Flüchtlingen und kostet viel Zeit und Geld, kritisiert Jörg Bogumil. Im Interview spricht der Verwaltungsexperte über verworrene Zuständigkeiten, misstrauische Verwaltungsmitarbeiter und schlankere Strukturen.

Herr Bogumil, in einer Studie haben Sie untersucht, wie die Verwaltung auf den Flüchtlingszustrom in den Jahren 2015/2016 reagiert hat. Gab es ein Verwaltungs- oder ein Staatsversagen, von dem in der politischen Debatte immer wieder die Rede ist?

Letztlich gab es kein Staatsversagen, denn es ist ja gelungen, alle Flüchtlinge unterzubringen und zu versorgen. Das war angesichts der großen Anzahl von Menschen vor allem ein Verdienst der Kommunen und der zahlreichen ehrenamtlichen Helfer, die sehr flexibel reagiert haben. Trotz vieler Erfolge im alltäglichen Verwaltungshandeln sind aber immer noch vielfältige Vollzugs- und Koordinationsdefizite festzustellen. So gibt es nach wie vor zahlreiche Probleme im Prozess der Asylantragsbearbeitung und beim Prozess der Integration der anerkannten Flüchtlinge.

Welche sind das?

Zum Beispiel Probleme bei der Antragsbearbeitung im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), eine hohe Anzahl von Klagen vor den Verwaltungsgerichten, bürokratische Hemmnisse bei der Anerkennung von Zeugnissen und Berufsabschlüssen oder zu wenig und nicht aufeinander abgestimmte Sprachkurse.

Was ist aus Ihrer Sicht das Kernproblem?

Dass die einzelnen Verwaltungsmitarbeiter sich zwar an ihren Zuständigkeiten orientieren, wir es aber gleichzeitig mit sehr komplexen Aufgabenverteilungen und Regelungen zu tun haben. Das führt im Ergebnis zu Schwierigkeiten, da niemand für den Gesamtprozess verantwortlich ist. Die Folge: Der Integrationsprozess wird ganz erheblich erschwert und sorgt für viele Frustrationen bei den Flüchtlingen, den ehrenamtlichen Helfern und den Verwaltungsmitarbeitern.

Ist das „Zuständigkeitsdurcheinander“ nicht letzten Endes dem Föderalismus geschuldet? Oder anders gefragt: Wie realistisch ist es, hier Veränderungen anstoßen zu wollen?

Unser Verwaltungsföderalismus mit seinen hohen Koordinierungserfordernissen ist in diesem Fall natürlich ein Problem. Das wird durch einen besonderen Zuständigkeitswirrwarr noch verschärft, zumal hier ja auf Bundesebene mit dem BAMF und seinen Außenstellen eine eigentlich untypische Verwaltungsstruktur entstanden ist. Ich denke, man muss sich im Bereich Migration und Integration die Schnittstellen und die Aufgabenverteilung



Jörg Bogumil ist seit dem Jahr 2005 Professor für Vergleichende Stadt- und Regionalpolitik an der Ruhr-Universität Bochum.

noch mal in Ruhe anschauen und dann versuchen, Änderungen in Gang zu bringen.

Neben den unklaren Zuständigkeiten beklagen Sie ein Zuviel an Bürokratie. Aber ist Bürokratie, so lästig sie mitunter sein mag, nicht die Grundlage für rechtsstaatliche Verfahren, in denen Willkür oder Missbrauch so gut es geht verhindert werden sollen?

Natürlich sind rechtsstaatliche Verfahren wichtig. Aber wenn Zuständigkeiten unklar sind und an vielen Stellen eine Abstimmung zwischen den verschiedenen Ebenen fehlt, entsteht eine überbordende Bürokratie, die eigentlich gar nicht nötig wäre. Vieles würde deutlich einfacher und dennoch rechtsstaatlich laufen, wenn die Verwaltungen von Bund, Ländern und Kommunen ihre Entscheidungsspielräume besser nutzen würden. Es gibt beispielsweise durchaus die Möglichkeit, mit Pauschalen zu arbeiten, statt mit aufwendigen Einzelfallprüfungen. Sehr wichtig ist es auch, sich über Schnittstellen innerhalb der Verwaltung besser abzustimmen. Und nicht zuletzt sollten die Besonderheiten der Zielgruppe Flüchtlinge – Stichwort: Ausbildungsnachweise – sehr viel stärker in den Blick genommen werden. Niemand würde durch eine solche Herangehensweise benachteiligt werden. Generell sollte die Verwaltung versuchen, ihren „Misstrauensblick“ abzulegen.

Was meinen Sie damit genau?

Viele Verwaltungen scheinen regelrecht davon auszugehen, dass es den Menschen, die Anspruch auf eine bestimmte Leistung haben, darum geht zu betrügen. Das führt dann etwa dazu, dass das Jobcenter die Pauschale für eine neue Wohnungseinrichtung nicht einfach ausbezahlt. Vielmehr sind mehrere Mitarbeiter damit beschäftigt, vor Ort zu kontrollieren, ob nicht doch bestimmte Einrichtungsgegenstände schon vorhanden sind, so dass die Pauschale gekürzt werden kann. In der Regel ist der damit verbundene

Aufwand um ein Vielfaches höher als die Summe, die die Verwaltung unter Umständen einspart. Effizienz spielt in solchen Fällen offenbar eine untergeordnete Rolle.

Stichwort Effizienz: In der Studie plädieren Sie mit Blick auf schlankere Strukturen auch für eine Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) beziehungsweise eine Öffnung von Hartz IV für Asylbewerber. Werden dadurch nicht falsche Anreize gesetzt?

Hier werden überhaupt keine falschen Anreize gesetzt. Zum einen hat das AsylbLG faktisch keine Abschreckungswirkung. Migration nach Deutschland wird dadurch nicht gehemmt. Dazu ist die Differenz zwischen den Leistungen nach dem AsylbLG und den Leistungen nach dem SGB II viel zu gering. Dieser Unterschied von rund 50 Euro pro Monat rechtfertigt zum anderen nicht den enormen zusätzlichen Verwaltungsaufwand im Zuge des Rechtskreiswechsels, also des Wechsels eines anerkannten Flüchtlings in die Zuständigkeit des Jobcenters. Dieser übersteigt die vermeintlichen Kosteneinsparungen im Vergleich zum SGB II bei weitem. Alles spricht dafür, dieses Bürokratiemonster Rechtskreiswechsel abzuschaffen und für Asylbewerber generell das SGB II zu öffnen. Dies würde zu erheblichen Erleichterungen in der Verwaltung führen.

Haben viele der Missstände, die Sie beschreiben, ihre Ursache nicht schlichtweg darin, dass es in vielen Kommunen an Geld und Personal fehlt, um die Mammutaufgabe Integration erfolgreich meistern zu können?

So pauschal kann man das nicht sagen. Im Bereich der Beratung etwa ist genügend Geld im System. Von den Volkshochschulen über die Kirchen bis hin zu den Wohlfahrtsverbänden engagiert sich eine Vielzahl unterschiedlichster Akteure für die Neuankommlinge. Es gibt also ein vergleichsweise breites Angebot. Doch der eine Akteur weiß häufig nicht, was der andere tut. Niemand hat den Überblick über die vorhandenen Beratungsangebote und -strukturen. Das führt unweigerlich zu Ineffizienzen.

Wie ist die Situation bei abgelehnten Asylbewerbern, die schutz- oder bleiberechtigt sind?

Bei dieser nicht gerade kleinen Gruppe sind die Rahmenbedingungen völlig andere. Der Bund erstattet die Kosten nach dem negativen Entscheid im BAMF maximal für einen Zeitraum von drei Monaten, auch wenn Duldungstitel bestehen. Danach werden die Kommunen alleingelassen. Sie bleiben auf den nicht unerheblichen Kosten sitzen. Das ist nicht nachvollziehbar. Schließlich handelt es sich bei einer Duldung um einen legalen Asylstatus. Dass Geduldete sich häufig

Wie wichtig sind neben der bereits erwähnten Optimierung von Prozessen und Strukturen intelligente IT-Lösungen, die über alle föderalen Ebenen hinweg funktionieren?

Sehr wichtig. In der Flüchtlingskrise hat sich sehr deutlich gezeigt, dass der Datenaustausch zwischen Bund, Ländern und Kommunen dringend verbessert werden muss. Doch leider gibt es mit dem Ausländerzentralregister, das über Jahre nicht richtig gepflegt wurde, immer noch Probleme. Es gibt wohl immer noch rund 60.000 Doubletten, warum auch immer. Handlungsbedarf sehe ich auch beim Datenschutz.

Inwiefern?

Wir haben nach wie vor keine befriedigende Antwort auf die Frage gefunden, wer wann zu welchem Zweck bestimmte Daten aus dem Ausländerzentralregister abrufen darf. Unter Verweis auf den Datenschutz wird Verwaltungsmitarbeitern der Zugriff auf andernorts bereits erfasste Daten, etwa zum Aufenthaltsstatus, verwehrt. Das führt dann unweigerlich dazu, dass Prozesse verlangsamt werden und die Antragsteller viel länger auf Leistungen warten müssen. Der Datenschutz, der an sich natürlich ein hohes Gut ist, verkehrt sich so ins Gegenteil und macht den Betroffenen das Leben schwer. Hier würde ich mir – wie in vielen anderen Bereichen auch – mehr Pragmatismus wünschen.

An welchen Stellschrauben sollte Ihrer Einschätzung nach noch gedreht werden, damit die Integration der Flüchtlinge gelingt?

Wir brauchen einen sehr viel flexibleren Umgang mit den Qualifikationen der Flüchtlinge. Die Gesetze und Regelungen, die für Deutsche mit einer deutschen Bildungskarriere gemacht wurden, greifen im Fall eines Syrers oder Afghanen nicht. In diesen Ländern gibt es keine duale Ausbildungsordnung. Dennoch bringen diese Menschen selbstverständlich Fähigkeiten mit, die auf unserem Arbeitsmarkt gebraucht werden. Die Integration in den Arbeitsmarkt wird jedoch nur gelingen, wenn die Besonderheiten dieser Gruppe angemessen berücksichtigt und Bildungsnachweise anerkannt werden, die hierzulande in dieser Form unbekannt sind.

Wie optimistisch sind Sie, dass Politik und Verwaltung Lehren aus den Fehlern und Versäumnissen der Vergangenheit ziehen werden?

Leicht optimistisch. //

a.mohl@derneuekaemmerer.de

Asylbewerberleistungsgesetz

Das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) regelt, welche Sozialleistungen Asylbewerber, Bürgerkriegsflüchtlinge, „Geduldete“, Menschen mit bestimmten humanitären Aufenthaltstiteln sowie deren Familienangehörige erhalten.

Lange Zeit erhielten Betroffene Leistungen, die deutlich unter denen für Menschen in der Grundsicherung (SGB II) oder der Sozialhilfe (SGB XII) lagen. Nicht selten wurden nur Essenspakete ausgegeben. Hinzu kam ein geringer Barbetrag in Höhe von rund 40 Euro für einen Erwachsenen. Im Juli 2012 erklärte das Bundesverfassungsgericht diese Praxis für verfassungswidrig. Die zur Verfügung gestellten Leistungen seien „evident unzureichend, um das menschenwürdige Existenzminimum zu gewährleisten“. In Reaktion auf das Urteil wurden die Bedarfssätze angepasst. Sie liegen allerdings immer noch rund 40 Euro pro Monat unter den Leistungen, die einem Hartz-IV-Empfänger zustehen.

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes ist die Zahl der Perso-

nen, die Leistungen nach dem AsylbLG zum Jahresende 2016 bezogen haben, deutlich geringer als im Jahr zuvor. Circa 728.000 Personen erhielten demnach Leistungen nach dem AsylbLG. Gegenüber dem Vorjahr (975.000 Personen) entspricht dies einem Rückgang von 25 Prozent. 66 Prozent der Leistungsempfänger sind männlich. Fast 31 Prozent aller Leistungsberechtigten sind noch nicht volljährig, rund 68 Prozent im Alter zwischen 18 und 64 Jahren und nur etwa 1 Prozent bereits 65 Jahre oder älter.

Mit 64 Prozent kamen zum Jahresende 2016 die meisten Regelleistungsempfänger aus Asien. Knapp 30 Prozent der 463.000 Hilfebezieher aus Asien stammten aus Afghanistan. Hinzu kommen 120.000 Syrer und 84.000 Iraker. Von den 124.000 europäischen Leistungsbeziehern waren circa 41.000 im Besitz eines serbischen, kosovarischen oder montenegrinischen Passes oder stammten aus den Vorgängerstaaten. Aus der Russischen Föderation kamen 27.000 Personen und aus Albanien 20.000 Personen. //

Veranstaltungskalender

Termin	Titel	Ort	Informationen im Web
30.11.17	Kostenloses Webinar „Neue Wege in der Kommunalfinanzierung – Innovative Möglichkeiten zur Verbreiterung der Gläubigerbasis“	Online	http://www.derneuekaemmerer.de/veranstaltungen/webinare/
07.-08.12.2017	Kommune – nachhaltig und digital	Düsseldorf	https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/kommunalkongress-2017/
14.12.2017	Symposium „Integrierte Infrastruktur- und Finanzplanung in Zeiten urbaner Transformation“	Köln	https://difu.de/de/veranstaltungen/2017-12-14/symposium-integrierte-infrastruktur-und-finanzplanung-in.html
15.12.2017	Kostenloses Webinar „Kommunaler Gesamtabschluss“	Online	https://www.idl.eu/termine/webinare-fuer-interessenten-und-kunden/kommunaler-gesamtabschluss/