

Erfolgsfaktoren - Flexibilität und Koordination

Von Peter Bohlmann, Landkreis Verden*

Impulsreferat im Rahmen der 2. Integrationskonferenz „Wege vor Ort – Gute Zusammenarbeit der regionalen Arbeitsmarktpartner“

Sehr verehrte Damen und Herren, für die Möglichkeit hier zu der interessanten Themenstellung „Wege vor Ort - Gute Zusammenarbeit der regionalen Arbeitsmarktpartner“ ein paar Impulse geben zu können, bedanke ich mich.

Die Themenstellung enthält zwei Notwendigkeiten: Die eine ist, dass regionale **Arbeitsmarktpartner zusammenarbeiten** müssen, und die zweite ist, dass diese Abstimmung vor Ort erfolgen muss. Notwendig werden neue Wege und das damit verbundene Hinterfragen von bisherigen Verfahren und Zuständigkeiten, allein schon von den Größenordnungen her. So geht es neben der Menge auch um die Frage, inwieweit die Geflüchteten in ihrer Mehrzahl als Arbeitskräfte dem deutschen Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen können.

Worauf wir uns bei den Integrations- und Qualifizierungsanforderungen einstellen müssen, möchte ich kurz mit zwei Aussagen skizzieren: So gab der Leiter des Zentrums für Bildungsökonomik Ludger Wößmann in einem Interview in der ZEIT im November 2015 an, dass nach Schätzwerten und internationalen Datengrundlagen unter den Geflüchteten aus Syrien 10 Prozent Akademiker sind und 2/3 keinen Abschluss haben (vgl. Die Zeit 19.11.2015). Etwas positiver stimmen die Prognosen des DGB. Hier schätzt deren Chefökonom Dierk Hirschel, dass nach fünf Jahren 50 Prozent der Migrantinnen einen Job haben und nach 15 Jahren 70 Prozent. Optimistisch betrachtet könnte sich die letzte Prognose bestätigen.

Das wird sie aber nicht von selbst, sondern nur wenn auch wir anpassungsfähig sind und bestehende Zuständigkeiten, rechtliche Inflexibilität und nicht problemangemessene arbeitsmarktpolitische Instrumente überdenken. Wesentlich wird es dabei sein, Hilfe aus einem Guss zu organi-



Landrat Peter Bohlmann bei seinem Vortrag im HCC in Hannover. Foto: Goldmann, NLT

sieren und ein Ineinandergreifen verschiedener sozialer Dienstleistungen zu ermöglichen. Die Erfolgsfaktoren hierzu sind **Flexibilität** und **Koordination**. So benötigen wir größtmögliche - Flexibilität vor Ort - und eine starke Koordination durch die Sozialhilfeträger, um die Prozesse bedarfsgerecht und problemangemessen gestalten zu können. Auf diese Bedingungen - Flexibilität und Koordination - werde ich kurz eingehen, um darauf aufbauend zum Abschluss noch kurz das praktische Verfahren im Landkreis Verden darzustellen.

Erfolgsfaktor Flexibilität

An Stelle einheitlicher Standards bei Anlaufstellen ist Gestaltungsfreiheit erforderlich, weil wir es selbst auf der kommunalen Ebene mit höchst unterschiedlichen Voraussetzungen zu tun haben. Schon aus Steuerungsgesichtspunkten ist es beispielsweise erheblich, ob die Landkreise die Sozialhilfe und/oder die Unterbringung von Geflüchteten auf die Gemeinden delegiert haben oder nicht. Nicht unerheblich ist unter Steuerungsgesichtspunkten auch, ob es sich bei dem Landkreis um eine Optionskommune handelt oder nicht. In den Landkreisen und

kreisfreien Städten gibt es zudem große Unterschiede gerade im Hinblick auf die Zusammensetzung der Geflüchteten, deren sozialräumliche Einbindung und der Aufnahmefähigkeit des regionalen Arbeitsmarktes. Des Weiteren müssen wir, wenn wir arbeitsmarktpolitisch argumentieren, berücksichtigen, dass wir es nicht mit Arbeitsmigration und zentralen Steuerungsnotwendigkeiten von Einwanderung zu tun haben. Vielmehr geht es um Menschen, die vor Krieg und Verfolgung fliehen mussten und verschiedene soziale Problemlagen mitbringen.

Es geht demnach um Sozialhilfe als die ureigene kommunale Aufgabe. So gibt es auch in der Verwaltungswissenschaft und in der Sozialpolitik die Kritik daran, dass weder das Asylbewerberleistungsgesetz noch das SGB II problemangemessen sind, sondern vielmehr der § 67 SGB XII (die Hilfe bei besonderen sozialen Schwierigkeiten) rechtlich die vielfältigen Problemlagen der Geflüchteten am ehesten abbilden würde (vgl. Luthe 2015: <http://www.info-sozial.de/data/LutheIntegration.pdf>). Ableitend und konkret geht es demnach darum, die Abläufe zu bündeln und alle unsere Hilfearten von der Wohnraumver-

* Landrat des Landkreises Verden

sorgung bis zu Arbeitsvermittlung aufeinander abzustimmen.

Erfolgsfaktor Koordination

Dies führt mich nach der Flexibilität zur zweiten Voraussetzung für eine erfolgreiche Zusammenarbeit vor Ort – **der Koordination** durch die Landkreise und kreisfreien Städte, die von der Aufgabenstellung und -fülle schon jetzt die de facto Migrations- und Integrationsbehörden sind. Die derzeitigen Defizite und Vereinfachungspotentiale werden deutlich, wenn wir uns zunächst chronologisch mit dem Prozess befassen, den eine geflüchtete Person von der Ankunft in einer niedersächsischen Kommune bis zur Vermittlung in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung durchläuft. Schon am Ankunftsstag in der Kommune geht es um die Registrierung durch die Ausländerbehörde, die der direkte und häufigste Ansprechpartner der Flüchtlinge ist und damit laufend über den jeweiligen Aufenthaltsstatus am besten informiert ist. Weitere unmittelbar folgende kommunale Aufgaben sind die Auszahlung von Versorgungsleistungen und die Zuweisung in eine Unterkunft oder gar Wohnung. Kurz darauf stellen sich Fragen nach dem Spracherwerb, notwendigen Jugendhilfeleistungen, der Gesundheitsversorgung, der Kinderbetreuung und der Schulpflichterfüllung. Die Kommune ist demnach die fallführende Kraft in fast allen Lebenslagen der geflüchteten Person oder Familie!

Davon ausgenommen sind neben der grundsätzlichen Zuständigkeit für das Asylverfahren die Zuständigkeiten für Maßnahmen zur Arbeitsbefähigung, Arbeitsförderung und zur Arbeitsvermittlung. Hier hat sich die geflüchtete Person an die Bundesagentur für Arbeit (BA) zu wenden, die dann die Stellenvermittlung übernimmt oder übernehmen soll. Die Zuständigkeit wechselt wiederum, wenn der Asylsuchende nach seiner Anerkennung den Rechtskreis wechselt und in das SGB II übergeht. Zuständig sind dann als Jobcenter die Landkreise, wenn sie Optionskommunen sind, oder die gemeinsamen Einrichtungen von der BA und den Kommunen.

Zusammengefasst sind demnach mit der Kommune, der Bundesagentur für Arbeit und dem Jobcenter drei öffentliche Institutionen eingebunden, wenn es um die Zeitspanne von

der Ankunft der Geflüchteten bis zur – angestrebten - Vermittlung in Arbeit geht. Und theoretisch könnten diese Einrichtungen vollkommen nebeneinander her arbeiten! Dies ginge zu Lasten der Flüchtlinge, aber auch der Behörden, da die bestehenden Verwaltungsvorgänge mit ihren Parallelstrukturen für alle Beteiligten nicht verständlich sind und erhebliche Arbeitszeit binden. Leidtragende sind häufig auch die Ehrenamtlichen, die ebenfalls klare Strukturen wünschen und benötigen.

Problemverschärfend kommt hinzu, dass sich die Zuständigkeiten nicht allein auf die Fallführung oder das Fallmanagement beschränken, sondern aus den gesetzlichen Aufträgen und der Verantwortung der Akteure unterschiedliche Förderprogramme zur Sprach-, Qualifikations- und Arbeitsförderung entstanden sind. Auch diese enthalten uneinheitliche Vorgaben bei den Zulassungs- und Ausschlusskriterien, die eine konzertierte Aktion vor Ort fast verunmöglichen. So müssen – rechtlich verständlich - Sprachkurse der BA einen Berufsbezug und die Geflüchteten vor der Teilnahme eine hinreichende Bleibewahrscheinlichkeit haben. Gefördert werden kann weiter mit steigender Tendenz auf der Grundlage von **neun** Förderprogrammen des Landes und des Bundes, die ebenfalls unterschiedliche Schwerpunkte verfolgen und - das darf ich als kommunaler Vertreter hier anbringen – vor der Bewilligung einen nicht unerheblichen bürokratischen Aufwand verursachen.

Bei den Kommunen hingegen, die am ehesten in der Lage wären, flexible und allgemein nutzbare Programme aufzulegen, sind aktive Maßnahmen zur Sprach- und Arbeitsförderung freiwillig, so dass sich hier von den kommunalen Angeboten ein höchst unterschiedliches Bild im Land Niedersachsen ergeben dürfte. Allein aus den beiden Punkten der unterschiedlichen Anlaufstellen und der heterogenen Förderprogramme ergibt sich eine hohe Koordinationsnotwendigkeit vor Ort.

Darüber hinaus muss es darum gehen, weiteren Akteuren, wie den Verbänden, den Unternehmen und den Weiterbildungsträgern, Ansprechbarkeit, Steuerungswillen und Zielbildungskompetenz zu signalisieren. Denn auch die Anbieter von Maßnahmen und Antragsteller auf Fördermittel

oder auch Arbeitskräfte stehen vor den gleichen zum Teil frustrierenden Problemen, wie

- Angebote, die nicht aufeinander aufbauen,
- eine schlechte zeitliche Abstimmung zwischen den Arbeitsangeboten und Sprachkursen
- unzureichender Datenlagen über die Geflüchteten
- häufig unzureichende Grundqualifikationen oder schwere Vergleichbarkeit bei den Angaben.

Alle genannten Punkte sind der Alltag und ein Zeichen dafür, dass es sich bei der anstehenden Mammutaufgabe der Integrationen eben noch nicht eingespielt hat. Neben der inhaltlichen Entschlackung der Förderlandschaft und einer Stärkung der kommunalen und regionalen Ebene, beispielsweise über Integrationsfallpauschalen, können Lösungen nur über eine koordinierende Instanz umgesetzt werden. Denn ohne einen dicken Knoten im Netz, bei dem alles zusammenläuft, können die Kompetenzen der Verantwortlichen nicht gebündelt und aufeinander abgestimmt werden. Das Problem liegt also nicht am Willen, sondern an der Organisation, die wiederum voraussetzt, dass ein Akteur die Koordination übernimmt.

Praxis im Landkreis Verden

Wie das aussehen könnte, will ich nachfolgend am Beispiel des Landkreises Verden skizzieren. Um schon auf der Grundlage der derzeitigen Rechtslage so konzentriert wie möglich vorzugehen, haben wir im Landkreis Verden ein Modell entwickelt, bei dem unsere Anstalt „Arbeit im Landkreis Verden (ALV)“ die Knotenfunktion im Netzwerk übernimmt. Ausgangspunkt ist der Landkreis Verden in seinen Funktionen als Ausländerbehörde und Sozialhilfeträger. Zusätzlich sind:

- die Arbeit im Landkreis Verden (ALV),
- die Bundesagentur für Arbeit,
- die Weiterbildungsträger,
- viele Ehrenamtliche und
- Unternehmen

mit den Themen der Migration und Integration befasst. Um das Netzwerk zu bilden und die Prozesse zu strukturieren, gibt die Ausländerbehörde nach einer Schweigepflichtenbindung die Daten des Geflüchteten zum Status, der

Vorbildung und günstigstenfalls zu den sprachlichen Kompetenzen an die ALV weiter, die dann das Stammbblatt in eine Datenbank einpflegt.

Formal ist die Bundesagentur für Arbeit die zweite involvierte Behörde, weil sich die Geflüchteten arbeitssuchend melden müssen und die BA Geldgeber für verschiedene Maßnahmen ist. Die Maßnahmen werden aus verschiedenen Fördertöpfen bezahlt, um die sich die Weiterbildungsträger bewerben und dann Beauftragter - häufig der BA - werden. Die Bedeutung der Weiterbildungsträger liegt neben der Wissensvermittlung auch darin, dass sie die Geflüchteten am besten kennenlernen. Auf Grund dieser Erkenntnisse machen sie Folgeangebote, die sie an die Agentur und die ALV richten. Die ALV wird über die jüngste Entwicklung des Geflüchteten informiert, weil sie die Nachverfolgung übernimmt und koordiniert, wer noch für welchen Kurs zur Verfügung steht. Ein weiterer Vorteil der rechtzeitigen Einbindung der ALV ist, dass Kurse dann auch rechtskreisunabhängig angeboten werden können, indem sie sowohl für Asylbewerber (in BA-Zuständigkeit) als auch für SGB II-Empfänger offen sind.

Wesentlich und damit auch ein unabhängiger Erfolgsfaktor ist, dass sich

die BA und die ALV laufend und gut über den Stand der Kurse austauschen. Im unkoordinierten Verfahren hingegen wäre es so, dass die Weiterbildungsträger selbst die Maßnahmeteilnehmer ansprechen (wollen). Diese haben wiederum auf Grund fehlender Daten nicht die Informationen über den Wohnsitz, den Status und ob die Person sich ggf. nicht schon in einem anderen Kurs befindet. Vom koordinierenden Überblick der ALV profitieren auch die Ehrenamtlichen, die sich an sie wenden können, um Unterstützung zu leisten und ggf. selbst vertiefende Sprachkurse anzubieten. Am Ende steht die Wirtschaft, die Arbeitskräfte hauptsächlich bei der ALV erfragt und hier laufend über die Möglichkeiten von Praktika, Ausbildung und Beschäftigung informiert wird. Damit wäre die lineare Prozesskette der rechtzeitig zu beginnenden Arbeitsintegration abgeschlossen.

Folgen müssen Ansätze zur Arbeitgeberbetreuung und auch Beschäftigungsprojekte, die öffentliche und private Beschäftigung miteinander verbinden. Auch hier sollte die Koordination über die Kommunen erfolgen, weil diese die potentiellen Maßnahmeteilnehmer und auch die sozial-ökologischen Bedarfe für gemeinnützige und zusätzliche

Beschäftigung am besten kennen. Auf jeden Fall muss auch hier aufkommenden Parallelstrukturen rechtzeitig begegnet werden. Denn das Ziel der Arbeitsgelegenheiten muss es bleiben, über gemeinnützige und kommunale Träger einen strukturierenden Alltag zu organisieren.

Hier schließt sich der Kreis meines Vortrages, weil ich wieder zu meinen Ausgangspostulaten zurückgekommen bin:

Die dringend notwendige „Öffentliche Beschäftigung“ und die aktive Arbeitsmarktpolitik benötigen ebenfalls **Flexibilität und Koordination vor Ort!** Somit ist Überlegungen, dass die BA 100.000 Arbeitsgelegenheiten auch für Asylbewerber koordinieren soll, eine entschiedene Absage zu erteilen. Hier stellt sich die Frage, inwieweit dies kompatibel mit dem Versprechen ist, perspektivisch die Asylverfahren deutlich zu verkürzen. Die Forderung, die von dieser Integrationskonferenz ausgehen muss, ist, dass die zur Verfügung stehenden Mittel auf die Länder verteilt werden und sie mit der politischen Zweckbestimmung zu versehen, dass sie an die örtlichen Sozialhilfeträger zur Finanzierung von Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen weitergegeben werden.