

Benchlearning der Optionskommunen



Dokumentation

Tag der kommunalen Jobcenter 2016 „Integration von Flüchtlingen: Kommunen spielen Schlüsselrolle“

Durchführung und Dokumentation:

gfa | public GmbH
Schwedter Straße 9A
D — 10119 Berlin

fon +49.(0)30. 398205 300
fax +49.(0)30. 398205 309
web www.gfa-public.de

Inhalt

A	Tagungsablauf	1
B	Redebeiträge	2
C	Praxisberichte	4
C.1	Wo liegen die Herausforderungen und welche Erfahrungen gibt es aus praktischer Sicht?	4
C.2	Was ist wie schnell zu erreichen? Wo zeigen sich Stolpersteine?	6
D	Podiumsdiskussion	8

A Tagungsablauf

Am 21. November 2016 fand der Tag der kommunalen Jobcenter zum ersten Mal im Verbund mit dem BLOK-Fachtag statt, der am darauffolgenden Tag in denselben Räumlichkeiten durchgeführt wurde.

Thema des diesjährigen „Tags der kommunalen Jobcenter“ war die Integration von Flüchtlingen aus der Perspektive des SGB II und seiner Akteure. Die Erfahrungen aus der Praxis der vergangenen 18 Monate haben gezeigt, dass bestehende Strategien und Konzepte im Hinblick auf die Integration von anerkannten Flüchtlingen weiterentwickelt werden müssen. Ein Austausch über mögliche Weiterentwicklungen bestehender Ansätze und Konzepte wurde im Rahmen der Fachtagung ermöglicht.

Die Tagung wurde mit einem Grußwort von Verena Göppert, Ständige Stellvertreterin des Hauptgeschäftsführers des Deutschen Städtetages, eröffnet. Es folgte der Fachvortrag von Privatdozent Dr. Alexander Spermann, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, über die zu erwartende Entwicklung der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen aus wissenschaftlicher Sicht. Im Hauptteil der Tagung berichteten Praktikerinnen und Praktiker aus den Optionskommunen über ihre Erfahrungen, die von ihnen entwickelten Konzepte und ihre Einschätzungen zu künftigen Entwicklungen bei der (Arbeitsmarkt-)Integration von Flüchtlingen. Darauf folgte eine Podiumsdiskussion zu den aktuellen Entwicklungen rund um das Thema Wohnsitzauflage. Zum Abschluss der Tagung skizzierte Dr. Irene Vorholz, Beigeordnete des Deutschen Landkreistages, einen Ausblick in die Zukunft und verabschiedete die Teilnehmer.

Die auch in diesem Jahr hervorragend besuchte Tagung hat sich als fester Termin für Praktikerinnen und Praktiker kommunaler Jobcenter etabliert, ebenso für Fachöffentlichkeit, Wissenschaft und Politik. Insgesamt ist ein positives Tagungsfazit zu ziehen: Knapp 300 Teilnehmerinnen und Teilnehmer zeigten großes Interesse an der Arbeit der Kommunen und ihrer Jobcenter beim Querschnittsthema „Integration von Flüchtlingen“. Neben den kommunalen Jobcentern waren gemeinsame Einrichtungen, Abgeordnete aus Bundestag und Landesparlamenten, Landesministerien und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales sowie Repräsentantinnen und Repräsentanten der Wohlfahrtsverbände und Beratungsunternehmen anwesend. Die Tagung wurde moderiert von Hörfunkjournalist Dr. Heiner Wember.



B Redebeiträge

Die Begrüßung und Einstimmung auf das Thema der Tagung übernahm in diesem Jahr **Verena Göppert, Ständige Stellvertreterin des Hauptgeschäftsführers des Deutschen Städtetages**. Sie stellte zunächst eine veränderte Ausrichtung des Fokus von Kommunen bei der Flüchtlingsthematik fest. Ab Sommer 2015 habe zunächst für die Unterbringung und Versorgung der Ankommenden gesorgt werden müssen. Nun richte sich der Blick immer stärker auf einen ganzheitlichen, integrierten Ansatz, in dem die verschiedenen kommunalen Handlungsfelder zusammengeführt werden.

Dahinter stehe die Erkenntnis, dass die Integration vor Ort stattfinde, in den Kommunen. Die geflüchteten Menschen identifizierten sich mit ihrem neuen Zuhause, die überwältigende Mehrheit wolle in Deutschland bleiben und sogar die deutsche Staatsangehörigkeit annehmen. Dazu sei aber die zentrale Integrationsleistung der deutschen Gesellschaft notwendig, die Integration der Zugewanderten in den Arbeitsmarkt. Aufgrund der oft geringen Qualifikation und der Sprachhindernisse sei dies eine Herkulesaufgabe. Dies betreffe umso mehr die Frauen, deren Bildungssituation noch schlechter als die der Männer sei. Diesen großen Herausforderungen stellten sich die Jobcenter und Kommunen in ganz besonderer Weise. Für ein Gelingen seien auskömmliche finanzielle Mittel notwendig, hier engagiere sich der Bund bereits in starkem Maße. Doch dies sei nur eine von mehreren Voraussetzungen – flexiblere Möglichkeiten der Jobcenter, unbürokratische Lösungen, ausreichende Sprachkurskapazitäten u.v.m. seien ebenso bereitzustellen, um die Integration von Zugewanderten zu einem Erfolg werden zu lassen.



Verena Göppert, Ständige Stellvertreterin des Hauptgeschäftsführers des Dt. Städtetages

Den fachlichen Einstieg in die Tagungsthematik leistete **Privatdozent Dr. Alexander Spermann** von der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg mit seinem Vortrag „Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen – Erfahrungen, Erwartungen und Möglichkeiten aus wissenschaftlicher Sicht“. Er stellte die Entwicklung der Flüchtlingsbewegungen seit 2014 dar und zeigte die gesellschaftlichen Veränderungen im Umgang mit dieser Entwicklung auf. An die Stelle langjähriger Arbeitsverbote sei der Fokus auf frühe Integration getreten. Es lasse sich ein Wandel der Einstellung gegenüber Migranten von Seiten der Bevölkerung, Medien, Kommunen und Arbeitgeber erkennen, der stark an die Erhöhung der Asylanträge seit 2014 gekoppelt sei.

Im nächsten Schritt analysierte Dr. Spermann die Gruppe der Flüchtlinge im Hinblick auf das Vorhandensein eines „echten Bleibegrunds“, die Erwerbsfähigkeit und die Qualifikationen. Auf dieser Grundlage nahm er die für die Zuhörerinnen und Zuhörer zentrale Frage in den Blick: Wie seien die Aussichten für die Geflüchteten auf Vermittlung in den Arbeitsmarkt zu bewerten? An die Stelle einer gewissen Euphorie zu Beginn der Flüchtlingswelle sei Ernüchterung getreten. Nach den bisherigen Erfahrungen könnten ca. 50 % der Geflüchteten innerhalb von fünf Jahren vermittelt werden, etwa 70 % innerhalb von zehn Jahren.

Bei der Bewertung dieser Zahlen sei wichtig zu berücksichtigen, dass nach langjährigen internationalen Erfahrungen ein großer Teil

von Migrantinnen und Migranten nicht auf Dauer im Aufnahmeland verbleibt. So formulierte Christian Dustmann, ein Migrationsforscher in England: „Eine Migrationsentscheidung ist nicht immer eine Entscheidung für das ganze Leben, sondern meistens nur für einen Lebensabschnitt.“ Dieser Gedanke *temporärer Migration* solle in die Integrationsüberlegungen einbezogen werden. Daneben müsse berücksichtigt werden, dass Geflüchtete im Vergleich zu anderen Migrantinnen und Migranten länger benötigen, um am Arbeitsmarkt Fuß zu fassen.

Dr. Spermann fasste seine Erkenntnisse prägnant zusammen: Arbeitsmarktintegration sei der richtige und zentrale Hebel, um eine möglichst schnelle und nachhaltige Integration von Zugewanderten zu erreichen. Allerdings sei sie nicht so schnell zu erzielen, wie oft erhofft werde. Ausbildung und Spracherwerb seien die elementaren Voraussetzungen. Die Fragen der langfristigen Kosten und des langfristigen Kosten/Nutzen-Verhältnisses seien nur schwer zu beantworten, mögliche Erträge der gesellschaftlichen Investition seien kaum zu beziffern. Derzeit bestehe der wissenschaftliche Konsens darin, dass mit ca. 20 Mrd. € Kosten pro Jahr zu rechnen sei.



Privatdozent Dr. Alexander Spermann, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Das Schlusswort und die Verabschiedung der Tagungsteilnehmerinnen und Tagungsteilnehmer übernahm **Dr. Irene Vorholz, Beigeordnete des Deutschen Landkreistages**. Sie fasste die zentralen Erkenntnisse zusammen und blickte auf die in Zukunft anstehenden Aufgaben und Fragestellungen. Die Zahl der Geflüchteten im SGB II-Bezug werde zweifellos weiter steigen, da das BAMF die Altfälle abarbeite, neue Geflüchtete einreisten, ggf. der Familiennachzug anstehe und unbegleitete minderjährige Geflüchtete volljährig würden. Daher würden die gleichmäßige Verteilung der Geflüchteten und die auskömmliche Ausstattung der Jobcenter auf der Agenda bleiben. Zugleich müsse das Handwerkszeug der Jobcenter überprüft werden. Arbeitsgelegenheiten müssten ausgebaut und mit Qualifizierung verbunden werden können, und die Jobcenter sollten die Zuweisung in die Sprachkurse übernehmen können. Scharf kritisierte sie die von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften vorgeschlagene Ausgliederung der Ausbildungsvermittlung für jugendliche SGB II-Empfängerinnen und -Empfänger aus dem SGB II: Der Deutsche Landkreistag und der Deutsche Städtetag haben in einem gemeinsamen Positionspapier die deutlichen Nachteile dieses Vorschlags für die betroffenen Jugendlichen und für die Arbeit der Jobcenter aufgezeigt. Dies fand die volle Zustimmung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer.

Mit einem herzlichen Dank an alle Referentinnen und Referenten, vor allem an die vielfältigen Beispiele aus der Praxis der Optionskommunen, an den Moderator und das Organisationsteam endete der erfolgreiche Tag der kommunalen Jobcenter.



Dr. Irene Vorholz, Beigeordnete des Deutschen Landkreistages

C Praxisberichte

Im Hauptteil der Tagung berichteten kommunale Vertreterinnen und Vertreter von ihren Erfahrungen mit den erhöhten Zugängen anerkannter Asylbewerberinnen und Asylbewerber seit Beginn des Jahres 2015. In zwei Blöcken stellten Verantwortliche aus Wuppertal und dem Landkreis Leipzig, und aus den Landkreisen, Marburg-Biedenkopf und Osnabrück, ihre spezifischen Erfahrungen mit den Geflüchteten dar und wie sie darauf konzeptionell reagieren.

C.1 Wo liegen die Herausforderungen und welche Erfahrungen gibt es aus praktischer Sicht?

Thomas Lenz, Vorstandsvorsitzender des Jobcenters Wuppertal, berichtete von einer achtfachen Zunahme der Zahl anerkannter Geflüchteter und Asylberechtigter in Wuppertal, die hauptsächlich aus Syrien stammen. Über 80 % dieser Menschen hätten ihr Asylverfahren in einer anderen Kommune durchlaufen und seien erst nach dessen Ende nach Wuppertal gekommen. Die ersten Erfahrungen in der Beratungsarbeit zeigten, dass die meisten SGB II-Leistungsberechtigten aus dieser Gruppe über schlechte Deutschkenntnisse verfügten, selten einen Integrations- oder Sprachkurs absolviert hätten, überwiegend keine für den deutschen Arbeitsmarkt verwertbaren Qualifikationen vorweisen könnten, über eine hohe Motivation zur Teilnahme an einem Sprachkurs verfügten, aber selten für Beschäftigungs- und Aktivierungsmaßnahmen offen seien.

Um adäquat reagieren zu können, habe das Jobcenter Wuppertal die „Zentrale Erstantrags- und Beratungsstelle (zebera)“ für Menschen mit anerkanntem Fluchthintergrund zum 1.12.2015 eingerichtet. Dort werde im Rahmen der Leistungsgewährung über den Antrag abschließend entschieden und es würden alle erforderlichen Arbeiten (z. B. im Zusammenhang mit Themen wie Umzug, Familienzusammenführung etc.) erledigt. Die Einleitung der ersten Integrationschritte, z. B. Zuweisung in einen Integrationskurs oder ESF-BAMF-Sprachkurs bzw. eine Beschäftigungs- oder Aktivierungsmaßnahme mit Sprachförderung, seien der nächste Schritt im Beratungskonzept. Um dies zu gewährleisten, seien mehrere Sprach- und Integrationsmittler im Einsatz. „zebera“ ist dabei wie eine eigene Geschäftsstelle organisiert mit den Leistungseinheiten Eingangszone, Leistungsgewährung und Integration. Dies habe der Einrichtung von 30 zusätzlichen Stellen bedurft. „zebera“-Fachkräfte seien besonders qualifiziert worden in Bereichen wie Ausländerrecht oder Interkulturellen Kompetenzen und verfügten zum Teil über zusätzliche Sprachkompe-

tenzen. Es finde eine enge Kooperation mit der Arbeitsagentur, der Ausländerbehörde und dem Integrationsressort der Stadt Wuppertal statt.

Die Integrationsarbeit folge dem Grundsatz der frühen Aktivierung in Maßnahmen mit Sprachmodulen. Der Feststellung von verwertbaren Berufskennnissen und der Anerkennung von Bildungsabschlüssen werde großes Augenmerk gewidmet, Ziel sei die Direktvermittlung marktnaher Personen. Das Konzept von „zebera“ sei 2016 weiterentwickelt worden und Bestandteil des „Hauses der Integration“, in dem auch das Ressort „Zuwanderung und Integration“ der Stadt Wuppertal mit einem Team „Arbeitsmarktintegration“ sowie die Arbeitsagentur Solingen-Wuppertal mit dem Team „Integration Point“ vertreten sei. Ziel sei es, gemeinsame Verantwortung für die Arbeitsmarktintegration aller Geflüchteten unter einem Dach zu bündeln.

Das Fazit aus den bisherigen Erfahrungen in Wuppertal laute:

- Frühe Aktivierung sei der Schlüssel zur erfolgreichen Integration der Geflüchteten.
- Verlässliche gesetzliche Rahmenbedingungen seien unerlässlich.
- Die Zuwanderung aus dem europäischen Ausland müsse gleichwertig in den Fokus rücken.
- Die Jobcenter seien die Institutionen, in denen über gelingende Integration in Arbeit und Gesellschaft entschieden werde. Sie müssten sich daher inhaltlich und organisatorisch weiterentwickeln.



Thomas Lenz, Vorstandsvorsitzender des Jobcenters Wuppertal (links), Dr. Heiner Wember, Moderation

Henry Graichen, Landrat des Landkreises Leipzig, skizzierte auf die Frage nach den Herausforderungen und Erfahrungen aus praktischer Sicht die Entwicklung im Landkreis Leipzig mit einer Verdoppelung der Anzahl der Ausländerinnen und Ausländer unter den SGB II-Berechtigten von Juli 2015 bis Juli 2016, die meisten davon aus sogenannten nicht sicheren Herkunftsländern. Trotz Anhebung der Asylbewerberpauschale werde der Landkreis in den nächsten Jahren zwischen 4,7 Mio € (2017) und 6,5 Mio € (2019) aus eigenen Mitteln tragen müssen, also 19 - 26 % der flüchtlingsbedingten Ausgaben. Besonders für die vielen jungen, oft noch minderjährigen Geflüchteten sei eine enge Verzahnung der Akteure im Landkreis notwendig. Darüber hinaus sei eine Ausrichtung der Schulpolitik auf diese jungen Menschen dringend geboten. Aktivitäten und flexiblere Strategien der Länder seien erforderlich im Hinblick auf:

- die Anpassung der Lehrpläne und Beschulungsstrategien,
- die Personalaufstockung an Schulen sowohl bei den Lehrerinnen und Lehrern als auch bei Stütz- und Förderangeboten,
- die Förderung neuer oder bewährter Schulmodelle (z. B. Produktionsschulen),
- die Anpassung landesrechtlicher Vorschriften auf veränderte tatsächliche Gegebenheiten (z.B. Schulgesetze, Kita-Gesetz, Personalschlüssel, Bauvorschriften usw.) und
- eine ausreichende finanzielle Ausstattung der Landkreise und kreisfreien Städte, insbesondere der Remanenzkosten für vorgehaltene Unterbringungskapazitäten.

Zentral sei bei der Integration von Geflüchteten der Steuerungsaspekt. Nur wenn Integration gesteuert werde – und zwar nicht ausschließlich von Interessen des freien Anbietermarktes –, könne sie gelingen. Es bedürfe der rechtlichen Rahmenbedingungen für eine flexiblere Verknüpfung von Arbeitsmarktintegration und (allgemeinem) Spracherwerb, erläuterte Herr Graichen.



Henry Graichen, Landrat des Landkreises Leipzig

C.2 Was ist wie schnell zu erreichen? Wo zeigen sich Stolpersteine?

Der **Erste Kreisbeigeordnete Marian Zachow** sowie die **Jobcenterleiterin Andrea Martin, Landkreis Marburg-Biedenkopf**, stellen unter der Fragestellung „Was ist wie schnell zu erreichen? Wo zeigen sich Stolpersteine?“ das Projekt „Voice“ aus ihrem Landkreis vor. Sie wählen den Zugang zu ihrem Beitrag über vier Thesen, um davon ausgehend ihre Erfahrungen zu schildern und zu diskutieren:

1. These: Das Stufenmodell, in dem zunächst Sprache, dann Bildung, dann Berufsorientierung, anschließend Qualifizierung und abschließend Integration in Arbeit erfolgt, klingt überzeugend, ist es aber nicht.
2. These: Verbindlichkeit und Qualität der Unterstützungsangebote gehen Hand in Hand.
3. These: Wer die Frauen unter den Flüchtlingen nicht konsequent fördert und fordert, hat bei den Männern auch kaum Erfolgsaussichten.
4. These: Flucht traumatisiert. Wer bei der Bildungsarbeit auf Eigenverantwortung und Eigeninitiative zielt, überfordert Menschen, die umfassende Hilfestellung benötigen.

Herr Zachow und Frau Martin erörterten mit dem Publikum die ganz konkreten und ganz praktischen Herausforderungen der täglichen Integrationsarbeit, vor allem in Bezug auf die spezielle Situation geflüchteter Frauen. Zudem stellten sie anschaulich dar, dass ein zeitliches Nacheinander von Spracherwerb und Arbeitsmarktintegration nicht geeignet sei, eine wirksame und zudem zügige Integration in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft zu gewährleisten. Stattdessen müssten beide Elemente möglichst frühzeitig miteinander verbunden und mit Integrationsangeboten verknüpft werden, um langfristige Erfolge zu erzielen.



Andrea Martin, Jobcenterleiterin; Marian Zachow, Erster Kreisbeigeordneter; Landkreis Marburg-Biedenkopf

Dr. Michael Lübbersmann, Landrat des Landkreises Osnabrück, lenkte im Anschluss den Blick auf das Thema Sprache und stellte die diesbezüglichen Erfahrungen und Konzepte seines Landkreises vor. Im Landkreis Osnabrück sei eine „Koordinierungsgruppe Migration & Integration“ gebildet worden, die auf Grundlage festgelegter, gemeinsamer Ziele und gemeinsam erhobener und ausgewerteter Daten die Steuerung beim Thema Flüchtlinge leiste. Dabei finde der Erstkontakt im „Fachdienst Ordnung“ statt, der für Flüchtlinge und Integration verantwortlich sei. Von dieser Willkommensbehörde mit Mittlerfunktion werde ein Neuankömmling weitergeleitet an das Migrationszentrum des Landkreises. Dort finde eine Orientierungsberatung statt, die auf einem Profiling fuße und auf Grundlage eines Fallsteuerungsmodells die Integrationsstrategie festlege sowie Netzwerkbildung und -pflege vorantreibe.

Das Migrationszentrum kooperiere mit örtlich bestehenden Strukturen wie Integrationslotsen, Ehrenamtsprojekten, Besuchsdiensten etc. Auch mit der VHS, die eine Koordinationsstelle für Sprachbildung und Sprachförderung bilde, und der Koordinationsstelle Familienbildung finde eine enge Abstimmung statt, ebenso wie mit dem Jobcenter, das das Übergangsmanagement und die Vermittlung in den Arbeitsmarkt verantwortete. Das Migrationszentrum kooperiere zuletzt auch mit dem Integrationsbeauftragten und „Kordinator Migration & Teilhabe“ im „Fachdienst Ordnung“. Von hier aus werde die Außenpräsentation, Partizipationsmaßnahmen, ein interreligiöser Dialog und die Projektbegleitung übernommen.

7



Dr. Michael Lübbersmann, Landrat des Landkreises Osnabrück (links)

Ziel dieser eng verzahnten, klar strukturierten Steuerung sei es, Verbesserungspotenziale zu erkennen und zu nutzen. Bei der zentralen Angebots- und Zugangssteuerung sei erkannt worden, dass verbindlichere Regelungen und Abstimmungen notwendig seien. Die interne Schnittstelle zum BAMF, garantierte Mindestpauschalvergütungen, die Anpassung und Flexibilisierung der Kursinhalte wie auch ein durchgängiges Spracherwerbssystem seien weitere Herausforderungen, denen dank einer intensiven Kooperation im Landkreis begegnet werden solle.

D Podiumsdiskussion

Die anschließende Podiumsdiskussion griff verschiedene Aspekte der vorgestellten Praxisbeispiele auf, befasste sich aber im Kern mit Fragen rund um das Thema Wohnsitzauflage. Die übergeordnete Leitfrage lautete: „Trägt die Wohnsitzauflage zur Integration bei? Wie kann sie umgesetzt werden und was ist dazu erforderlich?“. Es diskutierten auf dem Podium **Eugen Turi**, Abteilungsleiter für Integration und Migration, Vertriebene und Europapolitik, Bayerisches Staatsministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Integration; **Andreas Ribbeck**, Referatsleiter Ausländer- und Asylrecht, Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport; **Peter Renzel**, Beigeordneter der Stadt Essen; **Dr. Michael Lübbersmann**, Landrat des Landkreises Osnabrück.

Die Diskutanten erörterten zunächst die verschiedenen Sichtweisen auf das wichtige und vielschichtige Thema „Wohnsitzauflage“. Sie diskutierten die Chancen und Umsetzungsprobleme der unterschiedlichen Möglichkeiten und gesetzlichen Vorgaben zur Wohnsitzzuweisung für anerkannte Flüchtlinge und Asylberechtigte. Dabei wurden auch die unterschiedliche Relevanz in den Ländern und der demgemäß unterschiedliche Umgang mit den neuen gesetzlichen Möglichkeiten des Integrationsgesetzes herausgearbeitet. So hatten Ende November 2016 lediglich Bayern und Baden-Württemberg eine landesrechtliche Regelung zur Zuweisung eines bestimmten Wohnortes erlassen, wohingegen die Mehrzahl der Länder noch keine entsprechende Umsetzung planten. In Nordrhein-Westfalen, dessen besondere Betroffenheit von unrechtmäßig zuziehenden anerkannten Flüchtlingen insbesondere von Herrn Renzel geschildert wurde, trat eine landesrechtliche Regelung im Dezember 2016 in Kraft. Bezüglich des Einflusses der Wohnsitzauflage auf aktuelle Herausforderungen bei der (Arbeitsmarkt-)Integration von Geflüchteten blieben die Diskussionsteilnehmer zurückhaltend. Vielmehr habe das Nicht-Vorhandensein einer Wohnsitzauflage bis September 2016 Fakten geschaffen, deren Korrektur nur mit erheblichem Aufwand umgesetzt werden könne; ohne Einigkeit darüber, ob dies gesamtgesellschaftlich sinnvoll sei.

8



Teilnehmer der Podiumsdiskussion