Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege

15.05.2024

Stellungnahme der BAGFW zum Bericht des Bundesrechnungshofes im Programmtitel „Migrationsberatung für erwachsene Zugewanderte (MBE)“

Die Bundearbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) nimmt zum Bericht des Bundesrechnungshofs an den Haushaltsausschuss des Bundestages zur „Migrationsberatung für erwachsene

Zugewanderte“ (MBE) vom 10. November 2023 im Folgenden Stellung.

Überschneidende Beratungsangebote

Der Bundesrechnungshof weist auf überschneidende Beratungsangebote auf Landes- und Kommunalebene seit dem Zeitpunkt der Einführung der MBE hin sowie der Durchführung von Bundes- und Landesprogrammen durch zum Teil dieselben Träger.

Die Verbände der BAGFW sehen auch bei den Ländern bzw. den Kommunen eine Aufgabe bei der Finanzierung von Migrationssozialarbeit. Hinsichtlich des Beratungsprogramms der MBE ist indes von einer “Grundzuständigkeit” (BMI) auszugehen. Landesspezifische Beratungsprogramme sollten dabei ergänzend zum bundesweiten Grundangebot der MBE sein. Wir stimmen einerseits zu, dass es hier einer guten Abstimmung zwischen Bund und Ländern bedarf. Wir sehen andererseits aber auch, dass die inhaltlich-konzeptionelle Überschneidung der Beratungsprogramme nur von begrenzter Problematik ist. Ratsuchende frequentieren nur im Ausnahmefall und nicht ohne konkreten Anlass mehrere Beratungsstellen, so dass im einzelnen Beratungsfall i.d.R. keine Doppelarbeit geleistet wird. Wir weisen darauf hin, dass vor Ort in aller Regel eine gute Verzahnung der Programme erfolgt, wodurch Synergieeffekte erzielt werden können. Die Verbände der BAGFW bieten ihre Expertise in dem gemeinsamen Prozess zur besseren Verzahnung und Ergänzung der unterschiedlichen Programme an.

Trotz konzeptioneller Überschneidungen von Programmen sind sowohl die MBE als auch landesfinanzierte Strukturen ausgelastet oder sogar überlastet. Für die MBE zeigen die Controllingzahlen, dass der Bedarf an

Beratung nicht geringer ist als das Angebot.[1] Von “Doppelstrukturen”, wie vom BRH bezeichnet, kann somit nicht die Rede sein. Die vom BRH erwähnten Verwaltungskosten für die Abstimmung zwischen Bund und Ländern werden vom BRH nicht beziffert und daher nicht nachvollziehbar.

Erreichung der Zielgruppe der MBE

Der BRH benennt in seinem Bericht darüber hinaus Kritikpunkte bezogen auf die

Zielgruppe, Beratungsdauer und -verfahren in der MBE. Zu diesen wird wie folgt Stellung genommen:

Die Kritik bezieht sich auf die Aufenthaltsdauer der Ratsuchenden: Laut dem Bericht lebte ein größerer Teil der Ratsuchenden bereits länger als drei Jahre in Deutschland, wogegen laut Förderrichtlinie (FRL) das Beratungsangebot der MBE „grundsätzlich Zugewanderten bis zu drei Jahre nach Einreise in das Bundesgebiet oder bis zu drei Jahre nach Erlangung des ersten Aufenthaltstitels zur Verfügung steht.“ Ferner wird in der FRL vermerkt, dass „bei begründetem Bedarf einer nachholenden Integration die MBE darüber hinaus auch bereits länger in Deutschland lebenden Zugewanderten offensteht, die einen einem Neuzugewanderten vergleichbaren Integrationsbedarf aufweisen“.

Damit wurde der Tatsache Rechnung getragen, dass eine Beschränkung des Zugangs zur MBE für Personen in den ersten drei Jahren ihres Aufenthalts den im Beratungsalltag zu bewältigenden Integrationsprozessen nicht gerecht wird und für die erfolgreiche Teilhabe von Zugewanderten nicht zielführend ist. Menschen, die aus familiären (z.B. wegen der Betreuung von kleinen Kindern), gesundheitlichen (z.B.

schwere Traumatisierung) oder rechtlichen (lange Dauer des Asylverfahrens, somit zuerst Inanspruchnahme einer Flüchtlingsberatung) Gründen eine Einschränkung und Verzögerung des Integrationsprozesses in den ersten drei Jahren des Aufenthalts erfahren haben, darf der Zugang zur MBE nicht versperrt werden, zumal es oftmals gar keine alternativen Angebote am selben Ort gibt.

Die Ansicht des BRH, die Beratung solle vorrangig Personen in den ersten drei Jahren nach ihrer Einreise offenstehen, berücksichtigt die Lebensrealität der Ratsuchenden, die Rahmenbedingungen und die Anforderungen des Beratungsalltags nicht.

Dauer der Beratung

Der BRH vermerkt in dem Bericht, dass mit der Neukonzeption der Migrationsberatung des Bundes die Nutzung der Beratung grundsätzlich auf drei Jahre begrenzt wurde, um den Fokus auf die Befähigung der Zuwanderer*innen zum selbstständigen Handeln zu legen.

Der BRH stellt fest, dass dementgegen die durchschnittliche Beratungsdauer in 2020 bei 4,4 Jahren lag und somit die Befristung auf drei Jahre bei vielen Beratungen überschritten worden sei. Dies ist unzutreffend, denn der Controlling-Jahresbericht des BAMF 2020 weist aus, dass die Beratungsdauer bei abgeschlossenen komplexen Case-Management-Fällen im Durchschnitt 29,9 Monate und bei einfacher gelagerten Fällen (außerhalb Case Management) durchschnittlich 17,5 Monate beträgt.

Gleichwohl können strukturelle und persönliche Gründe dazu führen, die Integrationsprozesse zu verlangsamen, sodass Beratungsbedarf über drei Jahre hinaus bestehen kann:

- Die behördlichen Prozesse, die einer Begleitung durch die MBE bedürfen (wie zum Beispiel die Erteilung eines Aufenthaltstitels oder der Familiennachzug), dauern häufig sehr lange, wodurch sich in der Folge auch die Beratung verlängern muss.
- Einige Schritte der Integration, wie beispielsweise erfolgreiche und nachhaltige Arbeitsmarktintegration, können in der Regel nicht innerhalb von drei Jahren abgeschlossen werden.
- Die Integrationsprozesse werden aufgrund der schwierigen familiären oder psychosozialen Lage verzögert, was auch die Beratungsprozesse verlangsamt.
- Das Beratungsangebot ist ein individuelles und bedarfsorientiertes Angebot. Solange die Ratsuchenden begründeten Bedarf an nachholender Integration haben und insbesondere nicht die erforderlichen Sprachkenntnisse (B2) besitzen, um sich in den Regelangeboten zurecht zu finden, kann der Beratungsbedarf sich individuell über mehr als drei Jahre hinziehen.

Das Ziel der MBE ist die erfolgreiche Integration und Teilhabe. Um dieses Ziel zu erreichen, ist aus oben genannten Gründen häufig eine längere Beratungsdauer als drei Jahre erforderlich. Die Beratungsdauer streng zeitlich zu beschränken, ungeachtet der vielen Faktoren, die die Zielerreichung in diesem Zeitraum erschweren, ist nicht sachgerecht und entspricht auch nicht der Förderrichtlinie.

Das Verfahren Case Management

Beim Case Management handelt es sich um ein hochwertiges Verfahren, was strukturierte Abläufe und - wo passend - auch Methoden zur Verfügung stellt, um Lösungswege für komplexe Problemlagen aufzuzeigen. Der BRH moniert, dass das im Zuge der Neukonzeption als Standard vorgesehene Case Managements nur in 28 % der Fälle von den Beratungsstellen angewandt wird.

Das bedeutet schlichtweg, dass es in 28 % der Fälle aus professioneller Sicht in Abstimmung mit der ratsuchenden Person angezeigt war, Case Management anzuwenden.

In 72 % der Beratungsfälle wurde unter Abwägung aller Umstände (einschließlich der zeitlichen Ressourcen) und unter Einbeziehung der Ziele der ratsuchenden Person aus professioneller Sicht ein anderes Verfahren oder eine andere Methode zur Zielerreichung für passend befunden.

Angebote der Sozialen Arbeit müssen sich stets an den sich wandelnden Problemlagen ihrer Nutzer*innen im Kontext sich verändernder Rahmenbedingungen orientieren – und nicht an 20 Jahre alten konzeptionellen Überlegungen. Das Case Management ist aktuell zwar weiterhin ein bedeutendes, aber bei Weitem nicht das einzige zielführende Verfahren in der Migrationsberatung. Gerade bei akut schwierigen existenziellen Lagen sind andere Methoden wie z.B. eine Krisenintervention besser geeignet. Die Anwendung des Case Managements ist zudem zeitaufwändig und bei einem sehr hohen Beratungsaufkommen, wie die MBE es vorweist (2022 waren es

im Durchschnitt 283,5 Beratungsfälle pro Vollzeitstelle), mit den vom Bund zur Verfügung gestellten Mitteln nicht in allen angezeigten Fällen zu leisten.

Aus fachlicher Sicht ist das Verfahren oder die Methode der Beratung an der jeweiligen Problemlage der Ratsuchenden und den jeweiligen Rahmenbedingungen der Beratung auszurichten. Es gibt zahlreiche fachliche Gründe, aber auch Beschränkungen der vorhandenen Beratungsressourcen, weshalb im Einzelfall auf ein Case Management verzichtet wird.

Zuwendungsverfahren

A) Eigenmittel

Der Bundesrechnungshof moniert die Einschränkung der Trägervielfalt sowie die (zu geringen) Eigenmittelquoten der MBE-Trägerverbände. So sollten vielmehr nur die Träger gefördert werden, die anteilig die meisten Eigenmittel einbringen und so ihr Eigeninteresse an der MBE nachweisen. Zusätzlich sollte das BMI eine ambitionierte Mindestquote von Eigenmitteln festlegen, um angesichts der vorgesehenen Absenkung des Haushaltsansatzes Einsparpotenziale nutzen und mit den eingesetzten Mitteln möglichst viel Wirkung zu erzielen.

Die Eigenmittelmöglichkeiten der einzelnen Träger vor Ort hängen von der regionalen Verortung, dem Angebotsspektrum und der Mitgliederstruktur des Verbandes ab. Allen Trägern gemein ist jedoch die Orientierung am Konzept der Wirtschaftlichkeit, um einen Fortbestand der verschiedenen Angebote eines Trägers zu sichern. Die im Laufe der Jahre leicht zurückgehenden Eigenmittel lassen sich vor allem auf erschwerte

Rahmenbedingungen wie die Corona-Pandemie, Tariferhöhungen für die Mitarbeiter*innen und einen sukzessiven Anstieg allgemeiner, zum Erhalt der Arbeitsfähigkeit der Träger notwendigen Kosten zurückführen. Hinzuweisen ist auch darauf, dass neben den unumgänglichen Tariferhöhungen eigentlich auch verbesserte Eingruppierungen des Personals der MBE erforderlich wären.

Der BRH-Bericht beanstandet die Mindesthöhe der Eigenmittel laut geänderter Förderrichtlinie [2] als zu gering. Allerdings führt diese Änderung aktuell dazu, dass einzelne Träger die Durchführung der MBE einstellen, da sie die notwendigen Eigenmittel nicht aufbringen können.

Zusammengefasst: Ein Erfordernis, Eigenmittel einzubringen wird von den Trägerverbänden grundsätzlich akzeptiert. Zusätzliche Eigenmittel können von den Trägern jedoch nicht aufgebracht werden und würden die Leistungsfähigkeit übersteigen. Ein Spielraum zu Einsparungen von Bundesmitteln durch höher anzusetzende Eigenmittel besteht daher nicht.

B) Projektförderung

Der Bundesrechnungshof weist aus, dass der Bewilligungszeitraum das Kalenderjahr ist. Seit Einführung der MBE endete jeweils das Projekt zum Jahresende und ein neues Projekt begann zum Jahresanfang des folgenden Jahres, obwohl die Träger und die Beratungsfachkräfte durchgängig und ohne Unterbrechung die MBE durchführten. Beratungskonzeption und Beratungsfälle, kommunale Netzwerkarbeit, Arbeitsverträge der Beratungsfachkräfte oder Mietverträge für Büroräume sind regelmäßig nicht auf den einjährigen Bewilligungszeitraum befristet. Die MBE ist

allerdings eine Daueraufgabe, die nicht mit dem Kalenderjahr endet, um im Folgejahr neu zu entstehen.

Die BAGFW-Verbände empfehlen, die Förderlogik und die Umsetzung des Programms der MBE zu harmonisieren: Die Migrationsberatung für erwachsene Zugewanderte sollte von einer Projektförderung in eine Dauerförderung überführt werden, da sie in der Einwanderungsgesellschaft eine Daueraufgabe ist und kein jährlich abgrenzbares Projekt.

Wirtschaftlichkeit

Der Bundesrechnungshof kritisiert das Fehlen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Diese soll bis zum März 2024 durch das BAMF vorgelegt werden. Die Verbände begrüßen die geforderte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und nehmen gegebenenfalls nach Abschluss und Vorliegen der Ergebnisse hierzu gesondert Stellung.

Erfolgskontrolle

Die Aussage des Bundesrechnungshofs, es sei auf eine ordnungsgemäße Erfolgskontrolle verzichtet worden (S.7, Ziff. 0.4), ist nicht nachvollziehbar. Jede Beratungsstelle unterliegt der projektbezogenen Erfolgskontrolle. Das standardisierte Monitoring erfolgt laufend über ein ausdifferenziertes und digital gestütztes Controlling-Verfahren, in dem jeder Beratungsfall, sogar jedes Beratungsgespräch und wesentliche Daten (auch zu den Schwerpunktbereichen der Integration wie Bildung, Arbeit, Sprache) erfasst werden.

Der Bundesrechnungshof bemängelt, dass die generierten Daten nicht

belegen, ob und inwieweit die MBE ursächlich für etwaige Verbesserungen war, was das BAMF auch einräumt. Die Frage der Kausalität zwischen Maßnahme (= Beratungstätigkeit) und einem (Beratungs-)Erfolg ist nicht nur in der MBE, sondern insgesamt in der Sozialen Arbeit (eine Arbeit mit und für Menschen) methodisch schwer zu belegen. Die Verbände verweisen in diesem Zusammenhang auf die Forschungsstudie „Zehn Jahre MBE“[3], in der Wirkung und Nachhaltigkeit der Beratung Gegenstand einer umfangreichen Untersuchung war. Mittels stichprobenartiger Befragungen wurden ehemalige Ratsuchende zu ihrer Situation nach Beratungsende befragt, um hierüber besseren Aufschluss zu erhalten. Die Studie zeigt insgesamt eine hohe Wirksamkeit und Zufriedenheit der Ratsuchenden.[3] Zurzeit erfolgt in Umsetzung eines Maßgabebeschlusses des Haushaltsausschusses unter Steuerung des BAMF eine erneute Evaluation. Die Verbände der BAGFW begrüßen und unterstützen die aktuelle Evaluation der MBE, die durch das Deutsche Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM) e.V. im Auftrag des Zuwendungsgebers durchgeführt wird.

Die jährlichen Einzelberichte der Beratungsstellen sind ein wichtiger Gradmesser zur Beurteilung des förderpolitischen Erfolgs und ermöglichen eine standortbezogene Betrachtung jenseits von rein quantitativen (u.U. komprimierten) Daten.

Ebenfalls findet die Praxis der Vor-Ort-Prüfungen (vgl. 5.2. der Förderrichtlinie) im Bericht keine Erwähnung. Zu jeder erfolgten Prüfung wird ein Bericht in Form einer Niederschrift durch die*den Regionalkoordinator*in verfasst. Aus den Ergebnissen der Vor-Ort-Prüfungen können Erkenntnisse gewonnen werden, die für Steuerungsaufgaben und die Weiterentwicklung in der MBE von

Bedeutung sind.

Die BAGFW-Verbände halten die Beanstandung, wonach keine ausreichenden oder unzulänglichen Erfolgskontrollen zum Beratungsangebot der MBE durchgeführt wurden und werden, für nicht nachvollziehbar.

Fazit

Bundeszuständigkeit für die MBE

Migrationsberatung wird in der föderalen Struktur arbeitsteilig von Bund, Ländern und Kommunen in diversen Programmen ermöglicht. Die Programme ergänzen sich, doppeln sich aber nicht. Eine Bundeszuständigkeit besteht über das Aufenthaltsgesetz eindeutig.

Die Verbände der BAGFW empfehlen eine verbindliche Klarstellung über die Zuständigkeit des Bundes für die Migrationsberatung für erwachsene Zugewanderte ("Grundzuständigkeit") zu schaffen, in dem der Gesetzgeber im Aufenthaltsgesetz ein bundesweites Grundangebot festschreibt und perspektivisch einen Anspruch auf Migrationsberatung verankert.

Von der Projektförderung zu Verstetigung

Die kontinuierlich erfolgende Einzelfallarbeit der MBE und ihre Netzwerkarbeit im Sozialraum sind eine das Kalenderjahr übergreifende Daueraufgabe.

Daher empfehlen die BAGFW-Verbände: Die Migrationsberatung für erwachsene Zugewanderte sollte von einer Projektförderung in eine Dauerförderung überführt werden.

Zielgruppenbegrenzung auf die ersten drei Aufenthaltsjahre nicht sachgerecht

Die BAGFW-Verbände empfehlen, von einer Begrenzung einer Beratung in den ersten drei Jahren nach Ankunft abzusehen, sondern vielmehr die Problemlagen und die Lebensrealität der Ratsuchenden sowie den Beratungsalltag und die Fachlichkeit der Beratungsdienste für die Konzeption der Migrationsberatung heranzuziehen. Die Förderrichtlinie ermöglicht die Beratung "bei begründetem Bedarf einer nachholenden Integration".

Anwendung des Case Managements bietet keinen Anlass zur Beanstandung

Case Management: Aus fachlicher Sicht ist das Verfahren oder die Methode der Beratung an der jeweiligen Problemlage der Ratsuchenden und den jeweiligen Rahmenbedingungen der Beratung auszurichten. Es gibt zahlreiche fachliche Gründe, aber auch Beschränkungen der vorhandenen Beratungsressourcen, weshalb im Einzelfall auf ein Case Management durchgeführt oder auch darauf verzichtet wird. Die Beratungsdienste vor Ort entscheiden professionell und auf Grundlage ihres fachlichen Handels hierüber.

Eigenmittel

Ein Erfordernis Eigenmittel einzubringen, wird von den Trägerverbänden

grundsätzlich akzeptiert. Zusätzliche Eigenmittel können von den Trägern jedoch nicht aufgebracht werden und würden ihre Leistungsfähigkeit übersteigen. Ein Spielraum zur Einsparung von Bundesmitteln durch höher anzusetzende Eigenmittel besteht daher nicht.

---

[1] So liegt der Beratungsschlüssel seit Jahren bei über 300 Fällen pro Kalenderjahr im Verhältnis zu 1VZÄ, sollte jedoch allerhöchstens bei 1:259 liegen.

[2] Vgl. „4.1 Umfang und Höhe der Zuwendung“ der Förderrichtlinien MBE, herausgegeben durch das Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat am 12.06.2023, veröffentlicht im Gemeinsamen Ministerialblatt 74. Jahrgang Nr.35 (S. 749

[3] Die Ratsuchenden messen der MBE einen hohen Stellenwert bei – so schätzen es 90 Prozent der im Rahmen der Studie Befragten als „sehr wichtig" ein, dass es das Angebot der MBE in Deutschland gibt. In der überwiegenden Mehrheit der Beratungsfälle (88%) konnte eine spürbare Verbesserung ihrer Lage erzielt werden.

Dateien

Stellungnahme 268 KB

Zum Seitenanfang