

Handlungsempfehlungen
der operativen Arbeitsgruppe des Netzwerkes Integration Baden-Württemberg
zum Thema
„Hürdenabbau in der Verwaltung“

Hinweis:

Bei den vorliegenden Handlungsempfehlungen handelt es sich um Vorschläge einer von der Strategieguppe des „Netzwerkes Integration Baden-Württemberg“ eingesetzten operativen Arbeitsgruppe. Die Autorenschaft liegt damit in der alleinigen Verantwortung der Arbeitsgruppe. Weder die Strategieguppe als Ganzes noch deren einzelne Mitglieder machen sich die Handlungsempfehlungen der eingesetzten Arbeitsgruppe im Gesamten automatisch zu eigen, auch wenn viele oder ggf. alle Vorschläge als sinnvoll erachtet werden. Die Strategieguppe sichert jedoch der eingesetzten Arbeitsgruppe grundsätzlich zu, sich mit den Empfehlungen konstruktiv auseinanderzusetzen und wo möglich und als sinnvoll erachtet, Umsetzungsschritte einzuleiten bzw. anzuregen.

AG Hürdenabbau in der Verwaltung: Ergebnisse und Vorschläge

Zugewanderte Menschen haben, vor allem am Anfang, intensiven Kontakt mit Ämtern und Behörden. Dabei stoßen sie immer wieder auf Hürden (auch: Barrieren), die ihren Integrations-/Lebensweg behindern oder erschweren. Im schlimmsten Fall zementieren sie die Abhängigkeit von Transferleistungen und sozialarbeiterischer Hilfe.

Diese Hürden sind in den seltensten Fällen entstanden, um Integration absichtlich im Wege zu stehen oder um Zugewanderten *das Leben schwer zu machen*. Sie sind Aus- oder Nebenwirkungen gewachsener Strukturen und Traditionen, fehlender Ausstattung oder Sensibilisierung von Behörden; oder von Prozessen, die zwar im Sinne einzelner Ressorts oder Ämter optimiert sind – nicht jedoch aus Sicht der Zugewanderten bzw. mit Blick auf das gesellschaftliche Ziel der Querschnittsaufgabe ‚gelingende Integration‘.

Der Fokus von Integrationspolitik/Integrationsarbeit liegt häufig auf Hilfestrukturen, die Zugewanderte durch ein komplexes Zuständigkeitsystem lotsen sollen. Sie bearbeiten die Anforderungen der Regelstrukturen mit den Zugewanderten (häufig: für diese, z.B. Ausfüllen von Anträgen) und „erkämpfen“ Zugänge und Fortschritte für die Klient:innen im Einzelfall. Dieser Ansatz ist wichtig und er wird auch nie vollkommen obsolet werden.

GLEICHZEITIG WÜRD E EIN ABBAU VON HÜRDEN DAZU FÜHREN, DASS MEHR ZUGEWANDERTE SELBSTSTÄNDIG IHRE ANGELEGENHEITEN ERLEDIGEN KÖNNEN UND DASS ZUGÄNGE UND LEISTUNGEN FÜR MEHR ZUGEWANDERTE OHNE DIE HILFE DRITTER ERREICHBAR SIND – GANZ IM SINNE DES VIELFACH GEFORDERTEN ‚EMPOWERMENT‘. Es würden auch die Haupt- und Ehrenamtlichen, die Zugewanderte unterstützen, von bürokratischen Aufgaben befreit, die derzeit viele Ressourcen binden.

Nicht zuletzt bergen Verwaltungshürden wie Nicht-Erreichbarkeit, nicht notwendige Prüfvorgänge, Unverständlichkeit etc. ein erhebliches Frustrationspotenzial. Die Motivation von Zugewanderten wird teilweise ausgebremst. Manche Verwaltungsangestellte empfangen ständig Beschwerden. Und die Bereitschaft von Ehrenamtlichen, sich zu engagieren, schwindet, wenn Prozesse stocken und Integrationsbemühungen konterkariert werden.

Die von uns identifizierten Hürden liegen in verschiedenen Zuständigkeitsbereichen auf kommunaler und auf Landesebene. Im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung und einer Orientierung an den Bedarfen der Zugewanderten, haben wir Akteure, die (noch) nicht am Netzwerk Integration beteiligt sind, nicht ausgeklammert. Die Frage, wie eine Vermittlung an diese Akteure, z.B. andere Ministerien, gelingt, kann u.a. in der Strategiegruppe des Netzwerks erörtert werden.

Der akute Personalmangel (auch) im öffentlichen Dienst ist uns bei alledem bewusst. Zumindest ein Teil der Empfehlungen bietet die Chance, Prozesse zu vereinfachen und damit auch Verwaltungen zu entlasten.

Die Arbeitsgruppe bestand aus:

Boris Kühn (Leitung); Sandra Corveleyn, Lena Werner (städtische Integrationsabteilungen); Claudia Grosser, Darja Segel, Katja Kraft (Kreis-Integrationsabteilungen); Torsten Bartzsch (Bürgermeister); Ralph Klause (Sozialministerium); zur ständigen Mitarbeit eingebunden: Julian Schlicht (Ex-Integrationsmanager, Koordinator Landkreis)

Punktuell eingebunden waren: 1x Leitung Ausländerbehörde, 1x Geschäftsführung Jobcenter, 1x Vertretung LIGA/AWO, 1x ehrenamtliche Beratungsstelle

1. Erreichbarkeit von / Zugang zu Behörden

Im Fokus stehen hier v.a. die Ausländerbehörden (ABHs) und die Jobcenter (JC). Von den Entscheidungen dieser Behörden sind die Lebenswege Zugewanderter oft abhängig. Wenn sie nicht erreicht oder nicht betreten werden können, wenn wochen- oder monatelange Unklarheit über den Stand von Entscheidungen herrscht oder Betroffene in zwischenbehördlichen Endlosschleifen landen, kann sich ein Gefühl von Macht- und Hilflosigkeit einstellen. Solche Sorgen über die eigene finanzielle oder aufenthaltsrechtliche Situation sind Postmigrationsstressoren, die den Erfolg weiterer Integrationsbemühungen in Frage stellen.

Die Erreichbarkeit der Jobcenter wird sehr unterschiedlich bewertet: Es kann ein sinnvolles Serviceangebot sein, wenn Hotlines ganztägig erreichbar sind. Allerdings sind Service-Nummern ohne Zugang zu den zuständigen Ansprechpersonen aus Betroffenen-Sicht nicht immer nützlich. Oft würde nur das persönliche Gespräch mit den zuständigen Sachbearbeiter:innen die (Er-)Klärung des Sachverhalts ermöglichen.

Online-Dienste (z.B.: zur Terminvereinbarung oder zum Dokumenten-Upload), sind überfällige Schritte der Digitalisierung und z.T. durch das Online-Zugangs-Gesetz (OZG) bereits ab Ende 2022 verpflichtend. In der derzeitigen Form werden Portale wie das der Jobcenter von Betroffenen jedoch nicht als Hilfe, sondern als bürokratische und technische Überforderung wahrgenommen.

Die Erreichbarkeit von Ausländerbehörden gilt als überwiegend schlecht¹, teilweise ist sie zumindest telefonisch schlicht nicht vorhanden, auch nicht für Kolleg:innen aus Beratung und Verwaltung. Entscheidende Integrationschritte können durch die fehlende Möglichkeit, zeitnah einen Termin zu erhalten, verhindert werden (siehe Kasten auf Seite 10). Für Betroffene entsteht ein Gefühl der Ohnmacht – auch, weil ihnen behördlicherseits oft niemand für eine Erklärung von Vorgängen zur Verfügung steht. **FÜR ZUGEWANDERTE, VOR ALLEM, WENN SIE IM DEUTSCHEN NOCH NICHT FIT SIND, IST ES WICHTIG, BEHÖRDEN DIREKT UND PERSÖNLICH ERREICHEN ZU KÖNNEN.**

In manchen Ämtern kommen Sicherheitspersonal zum Einsatz. Dies kann jedoch, je nach Auftreten, eine Stimmung der Feindseligkeit erst erzeugen. Die Notwendigkeit von Sicherheitskräften sollte stets kritisch hinterfragt werden. Sie sollten nur eingesetzt werden, wenn andere Maßnahmen zum Schutz der Mitarbeitenden (z.B.: Alarme oder einsehbare Beratungs- oder Büroräume) nicht ausreichen. Es darf nicht der Eindruck entstehen, dass der Zugang zu staatlichen Stellen in der Macht von Sicherheitskräften liegt.

Good practice:

(1) Einige Kommunen machen gute Erfahrungen mit der Bündelung verschiedener Behörden und Ämter in „Willkommensagenturen“ oder „Verwaltungsstraßen“. Hier können alle relevanten Stellen (Bürgerbüro, BA, ABH, Anerkennungsstellen, MBE/JMD und Integrationsmanagement) zusammengebracht werden. Anliegen können an eine zentrale Stelle gerichtet, und *im Hause* weitervermittelt werden. Reibungsverluste bei der Kommunikation über Behördengrenzen werden minimiert.

(2) In einigen Kommunen können Zugewanderte Ausweisdokumente (Duldung, Aufenthaltsgestattung etc.) zur Verlängerung im örtlichen Bürgerbüro abgeben. Dieses sendet das Dokument an die zuständige Ausländerbehörde des Kreises und informiert die Klient:innen, wann ihr Ausweisdokument (vor Ort) abholbereit ist. Für die Dauer der Bearbeitung erhalten sie eine Bescheinigung. Es entfällt die Terminvereinbarung bei der Ausländerbehörde und die Fahrt in die Kreisstadt. Auch Lösungen wie ‚Abholautomaten‘ oder Ausgabeterminale können Abhilfe schaffen (siehe z.B. Stadt Ludwigsburg).

¹ Siehe hierzu auch eine aktuelle Befragung des SWR: <https://www.swr.de/swraktuell/baden-wuerttemberg/auslaender-behoerden-in-bw-dramatische-lage-bei-personal-100.html>; Eine eigene Abfrage hat große Unterschiede bei der Verfügbarkeit von Online-Terminen aufgezeigt: Zwischen wenigen Tagen und mehreren Monaten.

| Thema | Hürde/ Problem | Lösung | Adressaten und Wege |
|---|---|---|---|
| Online-Dienste, Terminvereinbarung | Online-Dienste stellen nicht automatisch eine Vereinfachung dar – für manche werden sie zur (unüberwindbaren) Hürde. V.a. wenn Deutschkenntnisse vorausgesetzt werden. | Allgemein: NUTZERZENTRIERUNG BEI DER DIGITALISIERUNG, AUCH MIT BLICK AUF HETEROGENE ZIELGRUPPEN. Online-Tools (z.B.: zur Terminvereinbarung) sollten so einfach wie möglich und möglichst mehrsprachig sein. | Kommunale Behörden, v.a. Bürgerservice, Ausländerbehörde, Jobcenter, Leistungsabteilungen → Landesebene und KLVen: Gute Buchungstools und Webseitengestaltung landesweit verfügbar machen. Good practice Empfehlungen geben. |
| | Manche Portale zur Terminvereinbarung sind komplex und intransparent. Dann wird schon hier haupt- und ehrenamtliche Hilfe benötigt. | ES MÜSSEN IMMER ALTERNATIVE WEGE EXISTIEREN, EINEN TERMIN ZU ERHALTEN: Telefonisch (mit <i>echten Menschen</i> am Apparat, möglichst mehrsprachig) oder persönlich am Empfang bzw. Helpdesk, Clearing-Stelle. Alternativ gibt es offene Sprechstunden. | |
| | Der Zwang zum Benutzerkonto schon für einfache Vorgänge, wie das Einsenden von Unterlagen zu erstellen verkompliziert die Nutzung von Online-Diensten | Auf Benutzerkonto-Zwang ist wo immer möglich zu verzichten. Dokumente sollten über andere Identifikatoren (BG-Nr., Geb. Datum etc.) zugeordnet werden. | |
| <i>Zur schlechten Verfügbarkeit von Terminen bzw. zur allgemeinen Überlastung der Ausländerbehörden, siehe den Kasten auf Seite 10.</i> | | | |
| Sicherheitsdienste: Sichtbarkeit und Zugangshürde | Sicherheitsdienste können abschrecken oder ein negatives Klima befördern. Meist werden sie nur vor Ausländerbehörden eingesetzt; dies erzeugt nach Außen die Wahrnehmung, durch Ausländer:innen entstehe eine Gefährdung. | Sicherheitskräfte anlassbezogen und zielgenau einsetzen. Sie sollten nicht den Zugang zum Gebäude verhindern: Es muss möglich sein, Schalter o.ä. zu erreichen, ohne sich ggü. Sicherheitspersonal rechtfertigen zu müssen. Andere Maßnahmen zum Schutze von Mitarbeitenden werden bevorzugt. | Kommunen: Hausspitzen und Amtsleitungen, politische Gremien → KLVen: versenden eine kritische Orientierungshilfe bzw. Empfehlungen zum Einsatz von Sicherheitsdiensten |
| Verwechslungen/Zugang zur richtigen ABH | Die zuständige ABH ist (v.a. bei Kreis und Stadt mit gleichem Namen) u.U. schwer erkennbar. z.T. versenden auch andere Behörden an die falsche Stelle. Manches bleibt unbearbeitet. | In Landkreisen mit mehreren Ausländerbehörden sollten falsche Einsendungen direkt an die zuständige Behörde weitergeleitet werden. | Ministerium oder KLVen: Empfehlung per Rundschreiben |
| Persönliche Ansprechpersonen und Kontaktdaten | Hotlines und Call-Center lösen viele Probleme nicht nachhaltig; ein Gefühl der Anonymität entsteht | Gespräch mit den zuständigen Ansprechpersonen muss möglich sein. Wenn Hotlines eingesetzt werden, müssen Anrufende sich bei (dringendem) Bedarf durchstellen lassen können. | Agentur für Arbeit und Jobcenter; Leistungsbehörden AsylbLG |

2. Interkulturelle Öffnung (IKÖ) bzw. migrationsgesellschaftliche Kompetenz

Barrieren können auch entstehen, wenn die Lebenslagen zugewanderter Menschen nicht verstanden werden. Das Themenfeld geht über das hinaus, was wir als AG zusammentragen können. Es sei an dieser Stelle daher auf die zahlreichen Publikationen zum Thema² verwiesen. Wichtig ist: Es reicht nicht aus, einzelne Positionen mit migrantischem Personal zu besetzen oder einmalige Schulungen anzubieten. Dies kann ein erster Schritt sein, bleibt aber ohne nachhaltige Strategie wenig erfolgversprechend. Es sollte auch keine Verengung auf ‚Kultur‘ stattfinden, da es oft um andere, mit Migration verknüpfte, Faktoren geht: rechtliche Besonderheiten, Diskriminierungserfahrungen, Flucht- und Verfolgungsbiografien etc. Daher ist der Begriff der IKÖ zurecht umstritten. Migrationsgesellschaftliche, diversitätssensible oder diskriminierungskritische Öffnung sind alternative, vermutlich passendere, Konzepte. **IM HINTERGRUND STEHT DIE ERKENNTNIS, DASS ZUWANDERUNG IN DEUTSCHLAND DER NORMALFALL IST UND BLEIBT. DAHER BRAUCHT ES VERWALTUNGEN, DIE ALS GANZES MIT EINER (POST-)MIGRANTISCHEN GESELLSCHAFT UMGEHEN KÖNNEN UND WOLLEN, UND DIE DIESE GESELLSCHAFT ANGEMESSEN REPRÄSENTIEREN.**

Neben vielen anderen Maßnahmen könnten auch folgende Bausteine vielversprechend sein:

- Regelmäßige (diskriminierungskritische) Supervisionen, die es ermöglichen, kritische Fälle offen zu diskutieren und die gleichzeitig Stereotypisierungen entgegenwirken; hilfreich wäre hier eine Förderung durch das Sozialministerium; das IQ-Netzwerk oder adis e.V. könnten mögliche Partner sein
- Die feste Aufnahme des Themas in den Ausbildungsplan für Verwaltungsfachangestellte etc. Auch hierbei sollte es sich nicht um einen einzelnen Fortbildungstag handeln, sondern um ein wiederkehrendes Element. Das Sozialministerium könnte mit einem Curriculum, oder durch eine Fachstelle, die Kommunen berät, unterstützen. Möglich wäre die Verknüpfung mit dem Thema Einfache Sprache/Verständliche Behördenkommunikation.
- „Diversity-Audits“, welche die Umsetzung einer Diversitätsstrategie begleiten und zertifizieren; angelehnt an Verfahren, die für Hochschulen existieren³

Good practice:

Einzelne Ausländerbehörden pflegen einen intensiven (wöchentlichen oder monatlichen) Austausch mit Integrationsbeauftragten, Integrationsmanagement oder Beratungsstellen (z.B. Rottenburg a. N., Schwäbisch Gmünd): Das hilft nicht nur bei Klärung rechtlicher Fragen, sondern fördert den Perspektivwechsel und das Verständnis für die Gesamtsituation von zugewanderten Menschen und ihren Anliegen.

3. Bürokratische Hürden bei der Arbeitsmarktintegration und beim Zugang zu Sprachkursen

Der immer gravierendere Fachkräftemangel sollte zu einem Paradigmenwechsel anregen: Nicht mehr die Zugewanderten suchen nach Wegen, ihre Qualifikationen anerkennen zu lassen, sondern die Behörden versuchen proaktiv, Qualifikationen ausfindig zu machen und übernehmen soweit als möglich den Prozess der Anerkennung. Der Zugang zu passenden Deutschkursen – als wichtiger Baustein auch auf dem Weg in qualifizierte Arbeit – sollte durch transparente Strukturen und zentrale Anlaufstellen erleichtert werden.

² Neben vielen anderen: Siegel, John: „Interkulturelle Öffnung der Verwaltung: Strategien und Erfolgsfaktoren aus der Managementperspektive“, in: Verwaltung und Management, Januar / Februar 2015, S. 3 – 9; IQ Fachstelle Interkulturelle Kompetenzentwicklung und Antidiskriminierung (2021): Von der Interkulturellen Öffnung zur vielfaltsorientierten Organisationsentwicklung.

³ Siehe hierzu: <https://www.stifterverband.org/diversity-audit>

| Thema | Positive Entwicklung | Hürden/Probleme | Lösungen |
|--|---|--|---|
| Zugänge zur Anerkennung und Anerkennungsberatung | Es ist sehr positiv, dass die Anerkennung ausländischer Abschlüsse und Zeugnisse erleichtert wurde. Im Rahmen des IQ-Netzwerks wird zudem kompetente Beratung im Prozess geboten. | Der Weg zur Anerkennung ist oft steinig, die Wartezeiten lang; es entstehen Kosten, die nur teilweise und nur auf Antrag übernommen werden. Vielen Zugewanderten sind die Möglichkeiten der Anerkennung und Beratung gar nicht bekannt, v.a. wenn sie nicht an MBE oder Integrationsmanagement angebunden sind. Sie arbeiten langfristig unter ihren Möglichkeiten und fehlen als Fachkräfte. | Zugänge zu Anerkennungs- und Beratungsstellen flächendeckend ermöglichen, auch über Jobcenter und Ausländerbehörden Erweitertes mehrsprachiges Infomaterial. > Lokale Behörden und IQ-Netzwerk Übersetzungskosten für Zeugnisse werden über festes Budget, ohne Antrag erstattet. > BA/Jobcenter Vision: STAATLICHE STELLEN (JC/AGA/RP) NEHMEN DEN PROZESS IN DIE HAND, BEAUFTRAGEN ÜBERSETZUNGEN, HOLLEN KLÄRUNGEN EIN UND BRINGEN DEN ANERKENNUNGSPROZESS ALS SERVICE-LEISTUNG ZÜGIG ZU ENDE. Antragsstellende werden über den Stand des Prozesses automatisiert informiert. |
| Zustimmungspflichtige Beschäftigungen | Viele Hürden (Vorrangprüfung etc.) sind weggefallen. Dort, wo weiterhin Zustimmung durch BA nötig, gilt eine 2-Wochen-Frist. | Die Frist wird zum Teil unterlaufen: BA setzt diese kurz vor Ablauf der zwei Wochen aus. | Zustimmung gilt (ohne Ausnahmen und Hintertüren) nach 2 Wochen als erteilt > SM geht hierzu auf BA auf Landesebene zu |
| Zugang zu Sprachkurs-trägern | Differenzierteres Angebot durch Bund und Land: erreicht nicht alle, aber viele. Zielgruppen werden zunehmend breiter, flexibler gefasst. | In manchen Städten und Kreisen ist das Angebot kaum durchschaubar: Träger müssen einzeln abgefragt werden, weder Bedarfe noch aktuelle Angebote sind bekannt. | Koordinierungsstellen auf Kreisebene, zentrale Clearing-Stellen für Suchende, die Interessierte auf Träger verteilen > 1 Stelle pro Kreis könnte vom SM gefördert werden |

4. Zugang zu sozialen Leistungen

Anträge auf soziale Leistungen sind in Deutschland oft lang, spezifisch und kompliziert. Es werden viele Nachweise verlangt und oft werden bereits in derselben Behörde vorhandene Daten immer wieder erfragt. Dies betrifft nicht alle, leider jedoch vor allem die *wichtigsten* Anträge (SGBII, Elterngeld, Wohngeld). Für einen großen Teil der Zugewanderten ist der Zugang zu Leistungen davon abhängig, ob haupt- oder ehrenamtliche Unterstützer:innen die Antragsbürokratie mit ihnen oder für sie erledigen. Ein erheblicher Teil der Ressourcen des Integrationsmanagements fließt in diese Arbeit.

Good practice:

- (1) Unter anderem im Kreis Darmstadt-Dieburg in Hessen stellt das Jobcenter Ausfüllhilfen in mehreren relevanten Sprachen zur Verfügung. Für ukrainische Geflüchtete haben viele Jobcenter, auch in Baden-Württemberg, muttersprachliche Formulare und Ausfüllhilfen erstellt. [Allerdings jedes für sich mit je eigenen Ressourcen].
- (2) Beim Rechtskreiswechsel aus dem Bereich des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) zum Sozialgesetzbuch (SGB) für Geflüchtete aus der Ukraine wurden vielerorts vereinfachte Anträge auf Leistungen nach SGBII verwendet und es wurde eine Lösung zur Datenübermittlung im Sinne der Klient:innen gefunden.
- ➔ Für Wohngeldanträge wurde vor ca. 3 Jahren ein vereinfachter, nutzerfreundlicher Antrag pilotiert, von Fachleuten positiv bewertet: Wird dieser jetzt flächendeckend angewendet?

| Thema | Hürde/Problem | Lösungen | Adressaten |
|---------------------------------------|--|---|---|
| Antragsbürokratie | Auch für Menschen, die gute Kenntnisse im Deutschen erworben haben (A2/B1) bleiben viele Anträge und Formulare unverständlich. | Kurzanträge wie beim SGB II bei Geflüchteten aus der Ukraine Mehrsprachige Anträge oder Ausfüllhilfen, s.u. | Jobcenter, Agentur für Arbeit und weitere Leistungsträger der Sozialhilfe |
| Gutscheine statt Antrag: Beispiel BuT | Der Prozess der Antragsstellung erschwert Teilhabe für Kinder: Es ist nicht einheitlich, wo diese Leistungen beantragt werden (Kreissozialamt oder Jobcenter). Es muss z.T. für jede Aktion ein Antrag ausgefüllt werden. Dadurch wird nur ein geringer Teil der Leistungen von BuT tatsächlich beansprucht. | Onlinezugang über BG Nummer, so dass vorausgefüllte Anträge (Namen, Adressen, BG Nummer, Geburtsdaten) pro BG-Mitglied zum Download zur Verfügung stehen. Oder: Umstellung auf ein Gutschein-System. Pro Kind ist der Betrag auf eine Karte gebucht, die für BuT förderfähige Angebote genutzt werden kann. | Lokale Sozialbehörden SM: zuständige Abteilung? |

5. Hürden durch Nachweispflichten, Dokumentenmanagement

Im Alltag vieler Zugewanderter und Beratungsstellen spielt das Einholen von Bestätigungen oder Nachweisen einer Behörde zur Vorlage bei anderen Behörden eine sehr zeitaufwendige Rolle. Besonders kompliziert wird es, wenn Dokumente aus Herkunftsländern involviert sind. Vor allem Behörden, die nicht auf den Migrationsbereich spezialisiert sind (Standesämter, Meldebehörden, Universitäten etc.) beharren teilweise auf Dokumenten, die in dieser Form in manchen Herkunftsländern gar nicht existieren. Oder aber es fehlen Kenntnisse, diese entsprechend dem Herkunftskontext einzuordnen. Referenzpunkt scheint der deutsche ‚Normalbürger‘ zu sein, Abweichungen von der Erwartung an einen entsprechend dokumentierten Verlauf des Lebens führen zu Schwierigkeiten. Die Konsequenzen für Betroffene können gravierend sein: Keine Reisefreiheit, kein Studienplatz, keine Heirat, keine Dokumente für neugeborene Kinder etc.⁴

| Problem/Hürde | Genauer: | Allgemeine Zielvorstellungen | Konkrete Lösungsvorschläge |
|---|---|--|---|
| <p>Immer wieder müssen dieselben Dokumente (z.B. Geburtsurkunden oder Namensurkunden im Fall einer Heirat) vorgelegt werden.</p> <p>Verschiedenste Stellen prüfen Dokumente.</p> <p>Keine landesweit einheitliche Praxis.</p> | <p>V.a. in Stellen, die nicht auf die Arbeit mit Zugewanderten spezialisiert sind, fehlen Kenntnisse zum Umgang mit ausländischen Dokumenten. Im Zweifel wird eher mehr verlangt als nötig; der immense Aufwand, den dies für Zugewanderte (die i.d.R. zudem die Kosten für die Prüfung und Recherche tragen) und Beratende erfordert, wird nicht berücksichtigt.</p> | <p>Migrationssensible Öffnung auch dieser Einrichtungen</p> <p>Grundsatz, dass Dokumente nur einmal geprüft werden, sollte etabliert werden. Die Prüfung herkunftsbezogener Dokumente sollte möglichst von Fachstellen, z. B. dem BAMF, durchgeführt und in der Folge nicht anlasslos in Zweifel gezogen werden.</p> | <p>Sozialministerium geht auf zuständige Ministerien und Regierungspräsidien zu: Weisungen und Anwendungshinweise, die dem Grundsatz folgen: „so viel wie nötig, so wenig wie möglich und keine Mehrfachvorlagen“ lenken das Ermessen der lokalen Behörden</p> <p>Fachliche Expertise wird bereitgestellt (Datenbank, FAQ) und ein regelmäßiger Online-Austausch mit juristischer Begleitung zur Klärung von Dokumenten- und Nachweisfragen wird eingerichtet.</p> |
| <p>Neue oder verlängerte Nationalpässe einer Reihe von Staaten werden oft unmittelbar nach Vorlage von der ABH eingezogen und zu einer langwierigen kriminaltechnischen Untersuchung ans LKA geschickt.</p> | <p>Dies führt teils zu gravierenden Einschränkungen für die Betroffenen. Nach oft jahrelangem Warten wird u.a. ihre Reisefreiheit erneut eingeschränkt.</p> | | <p>SM geht auf zuständiges Ministerium und RP zu, klärt die Notwendigkeit dieser Praxis:</p> <p>Sie sollte auf Einzelfälle beschränkt werden, in denen konkrete Anhaltspunkte zu Zweifeln bestehen.</p> |

⁴ Zum Thema Dokumentenmanagement siehe auch: Kühn/Gluns (Robert-Bosch-Stiftung 2022): Vernetzte Daten, vernetzte Behörden: S. 56-61.

6. Sprachliche Verständlichkeit

Der Satz „*Sprache ist der Schlüssel zur Integration*“ ist zutreffend. Jedoch darf die Tatsache, dass manche Zugewanderte nur geringe Deutschkenntnisse erwerben (können), nicht zum Ausschluss von gesellschaftlicher Teilhabe führen. Auch Zugewanderte, die z.B.: unternehmerisch tätig werden wollen, treffen auf nicht zwingend notwendige Hürden, wenn Bürokratie und Prüfungen nur in fachsprachlichem Deutsch zu bewältigen sind. Behörden sollten daher stärker auf Mehrsprachigkeit setzen und diese im Sinne der Bürger:innen nutzen. Die Aussage „*Amtssprache ist deutsch* (VwVfg §23 Abs. 1) darf keine Ausrede sein, Personen Beratung oder Informationen z.B.: auf Englisch zu verwehren.

Gleichzeitig muss Behördenkommunikation grundsätzlich verständlicher werden. Behördliche Schreiben sollten stets deutlich machen, welche Folgen ihr Inhalt für die Empfänger:in hat. Einfache Sprache muss zum verbreiteten Standard werden, wenn Verwaltungen eine in vielerlei Hinsicht diverse Gesellschaft erreichen will.⁵

Good Practice:

Prozesse in einzelnen Kommunen und verschiedenen Ministerien zur Einfachen Sprache und zur Mehrsprachigkeit. Es existieren vereinfachte und übersetzte Schreiben, aber: Häufig sind die Vorhaben isoliert, die Akteure arbeiten nur mit eigenen Ressourcen, profitieren nicht von Erkenntnissen anderer Stellen, Veränderungen bleiben Stückwerk.

| Problem/Hürde | Lösungen | Adressaten |
|---|--|--|
| Behördenschreiben sind oft unnötig kompliziert. Selbst wenn mit Ihnen eigentlich eine gute Absicht verfolgt wird, kann ‚Amtsdeutsch‘ Unverständnis auslösen. In der Folge müssen Mitarbeitende von Integrationsmanagement, MBE oder Ämtern den Inhalt von Briefen in einfache Sprache ‚übersetzen‘. | In der Kommunikation zwischen Klient:in und Behörde wird konsequent auf verständliche, einfache Sprache gesetzt. Aus Briefen geht klar hervor, ob eine Handlung von den Empfänger:innen notwendig ist. | Alle relevanten Verwaltungseinheiten auf kommunaler und Landesebene; Komm.one, service-bw ⁶ Das Portal „ <i>Leichte Sprache BW</i> “ ⁷ sollte gestärkt und breit angewendet werden. Es sollte für Texte in einfacher Sprache – und übersetzte Formulare etc.– geöffnet werden und nicht auf Leichte Sprache im engeren Sinn beschränkt bleiben. |

⁵ Leitlinien zur Umsetzung bieten u.a. die Handreichungen des Normenkontrollrats und des Sozialministeriums.

⁶ Der Normenkontrollrat treibt das Thema aktuell gemeinsam mit der FÜAK voran, in diesem Prozess und in der, mit diesem vernetzten, AG des Städtetags werden die entscheidenden Stellschrauben diskutiert, die an dieser Stelle nicht umfassend dargestellt werden können.

⁷ <https://leichtesprache-bw.de/>

| | | |
|--|--|--|
| Ähnliches gilt für Formulare, die oft nur mit Unterstützung ausgefüllt werden können. | AUSFÜLLHILFEN FÜR FORMULARE SIND ZWINGEND IN EINFACHER SPRACHE ZU VERFASSEN. Idealerweise liegen sie auch in verschiedenen Sprachen vor. Die Nützlichkeit wird mit Betroffenen & Beratungsstellen evaluiert. | KLVen: Die <i>AG Einfache Sprache</i> beim Städtetag könnte zum gemeinsamen kommunalen Netzwerk zum Thema ausgeweitet werden. Der Prozess auf Landesebene, v.a. mit Blick auf komm.one und service.bw, wird vorangetrieben. Für Kommunen gibt es eine Plattform (good practice) und Fachtage. |
| Eltern sind zunehmend mehrsprachig- Deutsch ist oft die Zweitsprache, die Kommunikation richtet sich aber zu 100 % an Eltern, die Deutsch als Erstsprache erworben haben. Briefe werden nicht verstanden, es entsteht Frust auf beiden Seiten. | Anträge, Elternbriefe, Abrechnungen für Schulmensen, Anmeldungen für KiTa-Plätze etc. sollten in einfacher Sprache und wenn möglich mehrsprachig verfügbar sein. | Schulen und KiTas, Kommunen als Träger Kultusministerium: die Regelkommunikation zwischen der Institution Schule und den Eltern mit Blick auf die Migrationsgesellschaft weiterentwickeln |

7. Rechtliche Hürden

Rechtliche Hürden sind nicht Fokus dieser AG: Hürden gibt es trotz Verbesserungen weiterhin, vieles wird auf Bundesebene entschieden, einiges ist derzeit im Fluss. Die folgenden beiden Punkte sind jedoch als Barrieren offensichtlich und die Regelungskompetenz liegt auf Landesebene. Sie verursachen zudem (unnötigen) Arbeitsaufwand bei den ohnehin überlasteten ABHs und verlangsamen dort die Prozesse.

| Problem/Hürde | Folgen | Lösungen | Adressaten |
|--|--|---|--|
| Kurze Dauer von Duldungen (auch bei Personen, die lange in Deutschland leben und aller Voraussicht nach bleiben) | Mehrbelastung für Klient:innen und ABH-Mitarbeitende durch ständige Termine Behinderung von Arbeits- oder Wohnungssuche durch (vermeintlich) kurzen Aufenthalt | Verlängern der Standarddauer auf mind. 6 Monate, bei ‚Altfällen‘ auf 12 Monate. (Kürzere Dauer in begründeten Fällen bleibt möglich). | SM geht auf zuständiges Ministerium und RP Karlsruhe zu. |
| Arbeitsverbote und räumliche Beschränkungen wegen angeblich „fehlender Mitwirkung“ | Abbruch gesellschaftlicher Beziehungen, Integrationsangeboten und Erwerbsbezügen; <i>schleicher</i> Verlust von Selbstständigkeit und Selbstwirksamkeit, Abbau von vorhandenen fachlichen Kompetenzen und Qualifikationen. | „ <i>Arbeitsverbote als Sanktionsmittel schaffen wir ab</i> “ → Ampel-Koalitionsvertrag! | Ist eine Vorgriffsregelung auf Landesebene möglich? |

Die strukturelle Überforderung der Ausländerbehörden: eine zentrale Hürde

Es gibt Fälle guter Kooperationen zwischen Ausländerbehörden und Integrationsarbeit im engeren Sinne (s.o.). Es gibt auch ABHs im Land, die gut erreichbar sind und Anliegen schnell bearbeiten. Es gibt natürlich auch engagierte Sachbearbeiter:innen und Team-Leitungen. In der Fläche scheinen vielen Ausländerbehörden jedoch massiv überlastet und häufig nur sehr schwer erreichbar zu sein. Darauf weisen Presseberichte (s.o.) und Fachveröffentlichungen⁸ hin und dies war auch das Bild innerhalb unserer AG.

Viele Anliegen bedürfen einer schnellen Bearbeitung, z.B. wenn kurzfristig eine Wohnung oder einen Arbeitsplatz gefunden wird und die Behörde zustimmen muss. Wenn es keine zeitnahen Termine gibt oder die Antwort ausbleibt, ist das Angebot weg. Fiktionsbescheinigungen sind teilweise von der Ausnahme zur Regel geworden, mit zahlreichen Konsequenzen für den Alltag von Zugewanderten. Zumindest teilweise fehlt es auch an fachlicher Expertise, komplexe Sachverhalte richtig zu beurteilen bzw. an Kapazitäten, sich nötiges Wissen anzueignen. Den ständigen rechtlichen Änderungen und der Zunahme an Aufgaben für die ABH in den letzten Jahren stand weder quantitativ noch qualitativ eine entsprechende Entwicklung beim Personal gegenüber.

Nicht zuletzt mit Blick auf die gewünschte Fachkräfte-Einwanderung halten wir fest:

DIE SITUATION IN VIELEN AUSLÄNDERBEHÖRDEN MUSS ZU EINER INTEGRATIONSPOLITISCHEN PRIORITÄT WERDEN.

Die Auswirkungen schlecht funktionierender ABHs auf Integrationsprozesse und die Mehrarbeit, die Beratungsstellen und IntMan dadurch entstehen⁹, müssen Teil einer Gesamtbetrachtung werden („Integration als Querschnittsthema“). Es bedarf einer Strategie der Landesregierung und der kommunalen Landesverbände, damit die ABHs flächendeckend handlungsfähig werden.

Sinnvoll kann eine übergreifende AG aus relevanten Ministerien, Regierungspräsidien, aus den KLVen, einer Betroffenenvertretung und ausgewählten Kommunen sein. Eine externe (wissenschaftliche) Begleitung könnte dabei unterstützen. Leitfragen in diesem Prozess könnten sein:

- Wie können ABH entlastet, gestärkt und weiterentwickelt werden?
- Welche Aufgaben/Prüfungen können wegfallen, damit sich Sachbearbeiter:innen auf das Wesentliche konzentrieren und evtl. sogar beraten können?
- Wie können ABHs aussehen, vor denen Klient:innen keine Angst (mehr) haben?

Erste Lösungsvorschläge aus der AG Hürdenabbau:

- Personalaufstockung, ggf. unterstützend nicht-qualifiziertes Personal für rein organisatorische Aufgaben (Posteingang, Standard-Verlängerungen)
- verbindliche fachliche Kooperation mit der kommunalen Integrationsarbeit und freien Trägern („miteinander statt gegeneinander“ – mit gemeinsamem Fokus auf Bleibe- und Integrationschancen, im Sinne des Koalitionsvertrags)
- (Landes-) Förderung von Organisations-Entwicklungsprozessen in Modellkommunen
- Modellprojekte zur Zusammenlegung von ABH und Bürgerservice: unterschiedliche Anliegen werden lediglich an unterschiedlichen Schaltern bedient

Dies wäre auch eine integrationspolitische Vision: Die verwaltungstechnische Trennung und Ungleichbehandlung von Deutschen und Ausländer:innen in den Kommunen wird aufgehoben. Wartezeiten und Umgangsformen gleichen sich an. Nicht-funktionierende Behörden würden schnell(er) zum politischen Thema, da auch Wahlberechtigte betroffen sind.

⁸ Auch in der Studie zum Datenmanagement war dies ein Thema, das Zugewanderte und Beratungsstellen priorisiert haben: Kühn/Gluns 2022: S. 62.

⁹ Durch eigene rechtliche Recherche bei Fehlentscheidungen, durch *Hinterhertelefonieren* und Hilfe bei der Terminvereinbarung, schlimmstenfalls durch Widersprüche und Untätigkeitsklagen.