

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Finanzen

zu der Mitteilung des Rechnungshofs vom 15. Juli 2021 – Drucksache 17/315

Denkschrift 2021 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg; hier: Beitrag Nr. 15 – Förderprogramm Integrationsmanage- ment

Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen:

- I. Von der Mitteilung des Rechnungshofs vom 15. Juli 2021 zu Beitrag Nr. 15 – Drucksache 17/315 – Kenntnis zu nehmen.
- II. Die Landesregierung zu ersuchen,
bei einer eventuellen Fortführung des Förderprogrammes,
 1. die Zahl der Geflüchteten, die einer Unterstützung durch ein Integrationsmanagement bedürfen, und den Umfang der notwendigen Unterstützung im Rahmen einer Bedarfsprognose zu ermitteln und ausgehend hiervon zu prüfen, ob der bisherige Finanzierungsbeitrag des Landes abgesenkt werden kann;
 2. zur Finanzierung zunächst auf nicht gebundene Ausgabereste zurückzugreifen;
 3. den Case-Management-Ansatz stärker zu betonen und insbesondere die Integrationspläne verpflichtend anzuwenden;
 4. im Übrigen die Fördersätze abzusenken, das Auszahlungsverfahren zu vereinfachen sowie die geförderte Tätigkeit des Integrationsmanagements auf Geflüchtete in der Anschlussunterbringung mit Bleibeperspektive zu beschränken;
 5. ferner aussagekräftige Kennzahlen zum Integrationsprozess zu bilden, zu erfassen und auszuwerten, um die Zielerreichung der Förderung künftig besser beurteilen zu können;

6. dem Landtag über das Veranlasste bis 1. Oktober 2022 zu berichten.

23.9.2021

Der Berichterstatter:

Der Vorsitzende:

Dr. Rainer Podeswa

Martin Rivoir

Bericht

Der Ausschuss für Finanzen beriet die Mitteilung Drucksache 17/315 in seiner 5. Sitzung, die in gemischter Form mit Videokonferenz stattfand, am 23. September 2021. Als *Anlage* ist diesem Bericht eine Anregung des Rechnungshofs für eine Beschlussempfehlung des Ausschusses an das Plenum beigelegt.

Der Berichterstatter für den Ausschuss für Finanzen führte aus, die Integration von Geflüchteten bilde eine besondere Herausforderung. Da die Betroffenen aus ganz unterschiedlichen Ländern stammten, stellten sich über einen längeren Zeitraum sehr hohe Anforderungen an alle Beteiligten.

Im April 2017 habe das Land mit den kommunalen Landesverbänden einen Pakt für Integration geschlossen. Dieser umfasse insgesamt 635 Millionen €, wovon 290 Millionen € allein auf das Förderprogramm Integrationsmanagement entfallen seien. Bei diesem Programm handle es sich um das Kernstück des Pakts für Integration mit den Kommunen. Es solle eine flächendeckende soziale Beratung und Begleitung von Geflüchteten in der kommunalen Anschlussunterbringung auf der Grundlage eines individuellen Integrationsplans mit Zielvereinbarung – des sogenannten Case-Management-Ansatzes – gewährleisten.

Er gehe im Folgenden auf einige Prüfungsergebnisse des Rechnungshofs ein.

Das Förderprogramm sei von den Kommunen gut angenommen worden und habe dort zu einer flächendeckenden Struktur der sozialen Betreuung und Begleitung von Geflüchteten geführt. Dies sei als Teilerfolg zu werten. Es sollte nicht nur die soziale Betreuung im Vordergrund stehen. Vielmehr sollte der Blick verstärkt auf die Integration in die Gesellschaft und vor allem in den Arbeitsmarkt gerichtet werden. Ziel sei es, die Geflüchteten zu integrieren.

Die Abwicklung des Förderverfahrens, insbesondere das Auszahlungsverfahren, habe sich als sehr aufwendig erwiesen. Die Verwaltungskosten hätten im Regierungspräsidium Stuttgart fast 1 Million € pro Jahr betragen.

Der Grund für diese hohen zusätzlichen Personalkosten sei offensichtlich eine erhöhte Fluktuation beim Personal. Der Personalwechsel habe bei knapp über 50 % gelegen und jedes Mal neu bewilligt werden müssen. Zusätzliche Kosten entstünden dadurch, dass die Kommunen die bewilligten Mittel je geförderter Person zwei Mal im Jahr abrufen könnten. Dies bedeute einen zusätzlichen Aufwand. Bei anderen Förderprogrammen werde nur ein Mal pro Jahr abgerufen. Um einen entsprechenden Handlungsbedarf ableiten zu können, wäre es interessant, zu wissen, worin die Ursachen für die hohe Fluktuation lägen.

Auch für 2021 sei mit der Bildung nicht gebundener Ausgabereste zu rechnen. In Rede stünden hierbei immerhin 40 Millionen €, die nicht durch Bewilligungsbescheide gebunden seien. Bei einer Fortführung des Förderprogramms Integrationsmanagement sollten diese Mittel verwendet werden.

Das vorgesehene Instrument der individuellen Integrationspläne sei in der Praxis nicht ausreichend genutzt worden. Der innovative Case-Management-Ansatz mit wirksamen Zielvereinbarungen mit Geflüchteten habe keine wesentliche Rolle gespielt. Auch die Inhalte der Beratungsgespräche zeigten, dass eher klassische Sozialarbeit im Vordergrund gestanden habe.

Die bisherigen, zu hohen Fördersätze würden weiterhin zu Überfinanzierungen führen. Eine Nachjustierung nicht nur in finanzieller, sondern auch in personeller Hinsicht sei also zwingend notwendig.

Der Abgeordnete warf sodann die Frage auf, ob soziale Begleitung oder Integration das Projektziel darstelle. Er erklärte hierzu, seine Fraktion wolle, dass die Geflüchteten integriert würden. Die soziale Begleitung sei dabei lediglich ein Teil.

Der Berichterstatter für den Ausschuss für Finanzen fuhr fort, die Aufgaben eines Integrationsmanagers richteten sich danach, welches Anforderungsprofil für die betreffende Stelle hinterlegt sei. Ein Integrationsmanager benötige eine hohe Kompetenz, um den Ablauf der Integration stringent und zielgerichtet umzusetzen. Dem Integrationsmanager komme also eine hohe Verantwortung zu; er trage in hohem Maß zu einer erfolgreichen Integration bei. Danach richte sich seines Erachtens die gehaltliche Einstufung.

Dass die Justierung der Mittel schwerfalle, sei auch auf die ungenügende Erstellung von Kennzahlen zurückzuführen. Die gebildeten Kennzahlen seien rein quantitativer Natur und stellten somit keine ausreichende Basis für Aussagen über Qualität und Intensität des Integrationsmanagements dar. Damit sei auch der Mehrwert des Projekts für kommende Aufgaben in der Migrationspolitik minimal. Es seien so gut wie keine Daten generiert worden, die eine Verwaltung für die weitere Planung und Steuerung unablässig benötige. Damit sei ein innovativer Ansatz folgenfrei verpufft.

Auch an der wissenschaftlichen Überprüfbarkeit des Projekts seien Zweifel angebracht. Die begleitende Evaluation habe keinen empirisch gesicherten Nachweis liefern können, dass durch das Integrationsmanagement eine schnellere Integration ermöglicht worden sei. Ein Zusammenhang zwischen der Arbeit der Integrationsmanager und etwaigen Integrationserfolgen sei nicht messbar gewesen. Zukünftig würden belastbare Daten benötigt. Auch in dieser Hinsicht müsse eine Verbesserung erfolgen.

Die Evaluation habe ferner gezeigt, dass das Integrationsmanagement teilweise auch auf ausreisepflichtige Personen ausgeweitet worden sei. Es erhebe sich die Frage, ob die mit einer Ausreise verbundene Aufgabe zu der eines Integrationsmanagers passe. Insofern müssten Stellenbeschreibung und Anforderungsprofil ebenfalls angepasst werden.

Sollte das Förderprogramm fortgesetzt werden, bedürfe es unter Berücksichtigung der derzeitigen Zugangszahlen zunächst einer aktuellen Bedarfsprognose, wie viele Geflüchtete zukünftig eine Unterstützung im Rahmen des Integrationsmanagements benötigten. Die Frage nach dem Verhältnis zwischen Integrationswilligen und Integrationsmanagern dränge sich auf. Eine entsprechende Zahl sei zur Planung und Steuerung einer Verwaltung erforderlich. Eine weitere Frage laute, wie hoch die Zahl der Geflüchteten sei, die durch die Arbeit des Integrationsmanagers einem Arbeitsverhältnis hätten zugeführt werden können.

Bei einem Förderprogramm mit einem Volumen von 290 Millionen € müsse das Ergebnis ein anderes sein.

Er rege an, dem Beschlussvorschlag des Rechnungshofs (*Anlage*) zu folgen.

Ein Abgeordneter der SPD äußerte, seine Fraktion trage den Beschlussvorschlag des Rechnungshofs grundsätzlich mit. Zu Ziffer 4 des Beschlussvorschlags erklärte er, die SPD halte es für richtig, Geflüchtete mit Bleibeperspektive stärker zu fördern. Allerdings erachte sie es als kritisch, wenn die Kommunen keinen Spielraum hätten und vielleicht Geduldete aus einem Kurs nehmen müssten. Daher gebe er zu erwägen, in Ziffer 4 des Beschlussvorschlags des Rechnungshofs folgenden Teilsatz zu streichen, um den Kommunen mehr Spielraum zu ermöglichen:

sowie die geförderte Tätigkeit des Integrationsmanagements auf Geflüchtete in der Anschlussunterbringung mit Bleibeperspektive zu beschränken

Ein Abgeordneter der AfD merkte an, auch seine Fraktion trage den Beschlussvorschlag des Rechnungshofs mit. Er bat den Sozialminister um Auskunft, wann und an wen die Evaluationsberichte gegeben worden seien und welche Konsequenzen das Ministerium daraus abgeleitet habe.

Der Abgeordnete unterstrich folgende, vom Rechnungshof getroffene Feststellungen: Die Evaluation habe keinen Wirkungseinfluss des Integrationsmanagements auf eine bessere und schnellere Integration nachweisen können. Zu hohe Fördersätze hätten teilweise zu einer Überfinanzierung geführt. Zulasten von Geflüchteten mit Bleibeperspektive sei das Integrationsmanagement zum Teil auf ausreisepflichtige Personen ausgeweitet worden.

Er fügte hinzu, bei Ausgaben von bisher insgesamt 235 Millionen € habe es vier Jahre gedauert, bis das zuständige Ministerium jetzt möglicherweise „wachgeworden“ sei. Dies könne die AfD nur als Versagen des Ministeriums bezeichnen. Viel offensichtlicher habe die Darstellung nicht ausfallen können.

Ein Abgeordneter der CDU betonte, er bitte zu berücksichtigen, in welcher Zeit das Förderprogramm Integrationsmanagement erstellt worden sei. Es sei darum gegangen, im Zuge der Flüchtlingskrise schnelle Hilfe zu leisten und den Kommunen, die auch finanziell sehr belastet gewesen seien, entgegenzukommen. Das Programm sei sehr erfolgreich gewesen, weil die Kommunen es flächendeckend angenommen hätten.

In der Sozialarbeit sei es üblich, nicht nur Case-Management zu betreiben, sondern die Betroffenen auch heranzuführen. Dies bedürfe auch anderer Interventionen. Daher sei die Einsetzung eines Integrationsmanagers gut gewesen und zum richtigen Zeitpunkt erfolgt.

Die CDU erkenne an, dass es jetzt eventuell noch zu Nachsteuerungen komme. Sie trage die Empfehlung des Rechnungshofs mit, das Förderprogramm noch einmal zu prüfen.

Ein Vertreter des Rechnungshofs wies darauf hin, der Rechnungshof schlage deshalb vor, die geförderte Tätigkeit des Integrationsmanagements auf Geflüchtete mit Bleibeperspektive zu beschränken, weil dies einer Vorgabe in der Verwaltungsvorschrift Integrationsmanagement des Sozialministeriums entspreche. Darin heiße es ausdrücklich:

Ziel der Zuwendung nach dieser Verwaltungsvorschrift ist es, die baden-württembergischen Kommunen speziell bei der Aufgabe der Integration von Flüchtlingen mit Bleibeperspektive in der Anschlussunterbringung ... zu unterstützen.

Letztlich diene der angesprochene Beschlussvorschlag des Rechnungshofs dazu, anzumahnen, die eben zitierte Fördervorgabe künftig auch einzuhalten, falls das Förderprogramm fortgeführt werde. So habe der Rechnungshof festgestellt, dass zum Teil eine Förderung in der vorläufigen Unterbringung erfolgt sei und man das Integrationsmanagement auch auf ausreisepflichtige Personen ausgeweitet habe. Hierbei handle es sich nicht um die Zielgruppe des Integrationsmanagements. Zielgruppe seien gemäß der Verwaltungsvorschrift Integrationsmanagement vielmehr Geflüchtete mit Bleibeperspektive.

Der Minister für Soziales, Gesundheit und Integration brachte vor, im Land sei ein flächendeckendes Integrationsmanagement eingeführt worden. Damit habe in 98 % der Kommunen Hilfe geleistet werden können und seien weiße Flecken in Baden-Württemberg ohne hauptamtliche Flüchtlingsbetreuung beseitigt worden. Zuvor habe nur ein Viertel der Kommunen über eine professionelle Begleitungsarbeit verfügt. Die Kommunen hätten den großen Umfang an Anschlussunterbringung nicht aus eigener Kraft bewältigen können.

Selbstverständlich sei ein definiertes und auch digitalisiertes Integrationsmanagement betrieben worden. Hierbei gehe es allerdings um eine sehr heterogene Aufgabe. Obwohl die Prozesse immer wieder zusammengeführt worden seien, träfen bei 1 200 Integrationsmanagerinnen und -managern auch in der Partnerschaft mit der

Wohlfahrtspflege unterschiedliche Kulturen und Arbeitsstile aufeinander. In einem dauerhaften Prozess sei eine entsprechende Harmonisierung erfolgt, die auch zu sehr guten Ergebnissen geführt habe.

Der Rechnungshof stelle etwas lapidar fest, dass eine Integrationsleistung nicht habe gemessen werden können. Dies sei mit dem vorhandenen Instrumentarium unter Umständen allerdings auch schwierig. Viele Tausende von Biografien zeichnen das Bild von einer sehr eindrücklichen Entwicklung und einer schnellen Integration in das soziale und gesellschaftliche Leben sowie in den Arbeitsmarkt. In den klassischen Migrationsländern handle es sich hierbei um langjährige Prozesse. Diese hätten sich hier auf kurze Zeiträume reduzieren lassen. Gern stelle das Sozialministerium dem Ausschuss in anonymisierter Form exemplarisch noch Angaben über Praxisbeispiele für eine gelungene Integration durch die Beratung bereit.

Die durch die Evaluation aufgezeigten Handlungs- und Nachsteuerungsbedarfe ließen sich bei einem Förderprogramm dieser Größenordnung erwarten. Das Sozialministerium halte die vom Rechnungshof gemachten Verbesserungsvorschläge für zielführend und habe sie schon in das jetzige Handeln integriert. Noch während des Prüfverfahrens durch den Rechnungshof habe das Sozialministerium die ersten Empfehlungen aufgegriffen und in Form von Präzisierungen umgesetzt. Beispielsweise sei in schriftlichen Hinweisen die Rolle der Integrationsmanagerinnen und -manager konkretisiert, die spezifische Umsetzung ihres Case-Management-Ansatzes beschrieben und auch auf die Zielgruppen eingegangen worden.

Die Empfehlungen des Rechnungshofs, das Förderverfahren zu vereinfachen, die Fördersätze zu senken und die bewilligten Mittel je geförderter Person nur ein Mal jährlich abrufen zu können, würden im Zuge der laufenden Änderung der Verwaltungsvorschrift Integrationsmanagement umgesetzt.

Aktuell sei seitens der Bewilligungsstelle noch kein Verwendungsnachweis abschließend geprüft. Sollte es zu einer Überfinanzierung gekommen sein und sollten die Gelder nicht als überschießende Mittel im Rahmen des Pakts für Integration verwendet werden, würden diese selbstverständlich zurückgefordert. Der Pakt bestehe aus vier Bausteinen, die auch miteinander korrespondierten.

Das Sozialministerium habe Anfang August dieses Jahres bezüglich der Weiterentwicklung des Integrationsmanagements eine Abfrage zur Bedarfsprognose bei den Stadt- und Landkreisen gestartet. Um die künftige Ausgestaltung des Integrationsmanagements konkret planen zu können, sei es wichtig, eine Prognose über die Zahl der zu beratenden Geflüchteten zu erhalten.

Grüne und CDU hätten sich in ihrem Koalitionsvertrag darauf verständigt, den Pakt für Integration fortzuführen. Er danke den Koalitionsfraktionen und dem Finanzminister, dass dazu 2022 Haushaltsmittel aus dem Jahr 2021 verwendet werden dürften. Im Jahr 2022 würden die Anregungen des Rechnungshofs und die politischen Vorgaben des Koalitionsvertrags, etwa was Fragen zu Personengruppen und Bleiberechtsstatus betreffe, in den laufenden Prozess eingearbeitet. Er danke dem Rechnungshof für die intensive Begleitung dieses Prozesses.

Daraufhin stimmte der Ausschuss dem Beschlussvorschlag des Rechnungshofs (*Anlage*) einstimmig zu.

6.10.2021

Dr. Podeswa

Anlage**Rechnungshof
Baden-Württemberg****Denkschrift 2021
Beitrag Nr. 15 /Seite 152****Anregung****für eine Beschlussempfehlung
des Ausschusses für Finanzen****zu der Mitteilung des Rechnungshofs vom 15. Juli 2021
– Drucksache 17/315****Denkschrift 2021 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-
Württemberg;
hier: Beitrag Nr. 15 – Förderprogramm Integrationsmanagement**

Der Landtag wolle beschließen:

- I. Von der Mitteilung des Rechnungshofs vom 15. Juli 2021 zu Beitrag Nr. 15 – Drucksache 17/315 – Kenntnis zu nehmen.
- II. Die Landesregierung zu ersuchen,
bei einer eventuellen Fortführung des Förderprogrammes,
 1. die Zahl der Geflüchteten, die einer Unterstützung durch ein Integrationsmanagement bedürfen, und den Umfang der notwendigen Unterstützung im Rahmen einer Bedarfsprognose zu ermitteln und ausgehend hiervon zu prüfen, ob der bisherige Finanzierungsbeitrag des Landes abgesenkt werden kann;
 2. zur Finanzierung zunächst auf nicht gebundene Ausgabereste zurückzugreifen;
 3. den Case-Management-Ansatz stärker zu betonen und insbesondere die Integrationspläne verpflichtend anzuwenden;
 4. im Übrigen die Fördersätze abzusenken, das Auszahlungsverfahren zu vereinfachen sowie die geförderte Tätigkeit des Integrationsmanagements auf Geflüchtete in der Anschlussunterbringung mit Bleibeperspektive zu beschränken;
 5. ferner aussagekräftige Kennzahlen zum Integrationsprozess zu bilden, zu erfassen und auszuwerten, um die Zielerreichung der Förderung künftig besser beurteilen zu können;
 6. dem Landtag über das Veranlasste bis 1. Oktober 2022 zu berichten.

Karlsruhe, 17. August 2021

gez. Günther Benz

gez. Dr. Georg Walch